

Prestatiecontracten bij de Nederlandse politie

**Een overzicht van de ontwikkelingen
van 2003 t/m 2008**

P.M. Groenewegen
Erasmus Universiteit Rotterdam
Maart 2010
Studienummer 101114

1^e beoordelaar/lezer: A. van Sluis
2^e beoordelaar/lezer: L. Cachet

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Probleemstelling	5
1.3	Afbakening	5
1.4	Relevantie van het onderzoek	6
1.5	Theoretisch kader	6
1.6	Methoden van onderzoek	6
1.7	Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2	Overzicht politie, centralisering en sturing	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Overzicht van beleidsontwikkelingen bij de politie tot 2002	8
2.3	Nieuwe sturingsinstrumenten van de politie	11
2.4	Centraliseringstendens bij de politie	13
2.5	Maatschappelijk context	13
2.6	Conclusie	14
Hoofdstuk 3	Theoretisch Kader	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Sturing	16
3.2.1	Sturing van de politie	17
3.3	Sturingsconcepten	17
3.3.1	Sturing van bovenaf	17
3.3.2	Sturing van onderaf	18
3.3.3	Sturing van buitenaf	18
3.3.4	Beperkingen van de sturingsconcepten	19
3.4	Sturingsmodellen voor de politie	20
3.5	Prestatiemeting in de publieke sector	22
3.6	Perverse effecten	24
3.6.1	Prestatiemeting is een stimulans voor strategisch gedrag	24
3.6.2	Prestatiemeting blokkeert innovaties en ambities	25
3.6.3	Prestatiemeting verhult de daadwerkelijke prestaties	25
3.6.4	Prestatiemeting verdrijft de professionele habitus: geen kwaliteit, geen bestelverantwoordelijkheid en meer bureaucratie	26
3.6.5	Prestatiemeting kan leiden tot een straf op prestaties	26
3.6.6	Conclusie	26
3.7	Ontwerpprincipes voor prestatiemeting	26
3.7.1	Interactie	27
3.7.2	Variëteit en redundantie	27
3.7.3	Dynamiek	27
3.8	Invoering van prestatiecontracten als transitieproces	28
Hoofdstuk 4	Prestatiecontracten beschreven en geanalyseerd	30
4.1	Inleiding	30
4.2	Beschrijving Landelijk Kader Nederlandse politie 2003-2006	30
4.2.1	Introductie	30
4.2.2	Beschrijving	31
4.3	Beschrijving Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007	36
4.3.1	Introductie	36
4.3.2	Beschrijving	36
4.4	Beschrijving Landelijk Prioriteiten Nederlandse Politie 2008-2011	39
4.4.1	Introductie	39
4.4.2	Beschrijving	39
4.5	Vergelijking en Analyse	44

4.5.1	Afspraken	44
4.5.2	Prestaties	45
4.5.3	Sturingsopvatting	46
4.6	Conclusie	46
Hoofdstuk 5 Analyse van de effecten van het stelsel van prestatiecontracten		47
5.1	Inleiding	47
5.2	Effecten van prestatiesturing vooraf	47
5.3	Opgetreden effecten van prestatieafspraken 2003-2006.....	48
5.4	Conclusie effecten prestatiesturing	52
Hoofdstuk 6 Beantwoording onderzoeksvragen.....		53
6.1	Inleiding	53
6.2	Deelvraag 1: Welke veranderingen hebben zich voorgedaan in het stelsel van prestatiecontracten?	53
6.3	Deelvraag 2: Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de 1 ^e , 2 ^e en 3 ^e ronde prestatieafspraken?	57
6.4	Deelvraag 3: Wat zijn de opbrengsten geweest van de 1 ^e , 2 ^e en 3 ^e ronde prestatieafspraken?	59
Hoofdstuk 7 Conclusies & aanbevelingen		60
7.1	Conclusie	60
7.2	Aanbevelingen	62
Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur		63

Opgave tabellen

Tabel 1: Overzicht belangrijkste beleidsontwikkelingen (Jochoms, 2006)	11
Tabel 2: Overzicht sturingsinstrumenten	13
Tabel 3: Sturingsconcepties	21
Tabel 4: Mogelijkheden prestatiemeting	24
Tabel 5: Prestatiemeting	28
Tabel 6: Prestatieindicatoren LKNP 2003-2006	34
Tabel 7: Verwachte effecten prestatieafspraken	47
Tabel 8: Onbedoelde effecten prestatiesturing	48
Tabel 9: Rondes Prestatiecontracten	53
Tabel 10: Overzicht sturingsconcepties.....	56

Voorwoord

Eindelijk, na meer jaren ingeschreven te hebben gestaan dan daadwerkelijk gebruik te maken van de mij ter beschikking staande faciliteiten, ligt hier voor u mijn scriptie. In de loop der jaren is de drempel deze te schrijven steeds groter geworden. Deels omdat de afstand tussen mijn werkzame leven en de universiteit toenam. Anderzijds doordat de lat waar een scriptie volgens mij aan moet voldoen door mijn toegenomen ervaring steeds hoger kwam te liggen. Een emigratie en terugkeer naar Nederland vergemakkelijkten de zaak er niet op.

Sturing, prestatie meting en het wel of niet behalen van doelen heeft altijd mijn interesse gehad. Daarnaast blijft de politie een aparte overheidsdienst, juist vanwege het monopolie op geweld dat de overheid heeft. Deze twee onderwerpen wil ik graag combineren en de prestatiecontracten bieden daar een mooie gelegenheid toe.

Prestatie meting bij de overheid kent een aanloop van enige tijd. De politie krijgt in de tweede helft van de jaren negentig ook de politie te maken met het meten van prestatie en het behalen van vooraf gestelde doelen. Een onderwerp dat destijds het nodige stof deed opwaaien. Inmiddels is de periode waar deze 1^e prestatiecontracten voor golden afgelopen en is de 2^e ronde prestatiecontracten afgesloten tussen enerzijds de ministers van Binnenlandse Zaken en justitie en anders de Korpsbeheerders. In de literatuur over prestatie meting in de publieke sector wordt verwezen naar (mogelijke) perverse effecten van prestatie meting. Bij een eerste vergelijking tussen de 1^e en de 2^e ronde prestatiecontracten blijkt een grotere aandacht te zijn voor kwaliteit ten opzichte van de eerste contracten. Vooral sturing op kwaliteit kan een groot deel van de mogelijke negatieve effecten van prestatie sturing wegnemen. Inmiddels is men bij de politie toe aan de 3^e ronde contracten.

Prestatie sturing bij de overheid zal in de komende jaren ongetwijfeld een verder vervolg krijgen. Dit maakt het interessant om een vergelijking te maken tussen de verschillende rondes contracten en deze vergelijken wat er volgens de theorie aan ontwikkeling in de contractafspraken verwacht zou mogen worden. Immers, prestatie sturing is een proces dat ontwikkelt, waarbij de diverse stakeholders ontwikkelen in de sturingsrelatie.

Mijn dank gaat hierbij in eerste instantie uit naar de Arie van Sluis vanwege zijn hulp en kennis bij het voltooien van mijn scriptie. Daarnaast wil ik expliciet Dulce van der Windt en Judith van den Berg bedanken voor hun niet-aflatende bemoeienis als studieadviseur om mij er op te wijzen "...dat ik echt alleen nog maar de scriptie moest schrijven om mijn studie te voltooien."

Met dank voor uw aandacht en tijd. Veel leesplezier.

Marc Groenewegen

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren heeft de politie in een steeds grotere belangstelling gestaan van politiek en publiek. De prestaties van politie, zoals het percentage opgeloste misdrijven, het (on)veiligheidsgevoel van burgers, criminaliteit, zoals inbraken in huis en auto, kwamen nadrukkelijker op de voorgrond. Het kunnen meten van resultaat en ook het sturen hierop heeft altijd mijn interesse gehad.

De afgelopen jaren zijn veel 'nieuwe' concepten geïntroduceerd en ingevoerd bij de Nederlandse politie zoals capaciteitsmanagement, procesmanagement, kwaliteitsmanagement, informatiemanagement, enzovoorts. De afgesloten convenanten tussen de beide politieministers en de diverse korpsbeheerders passen binnen deze gerichtheid op het voortdurend verbeteren van de effectiviteit en efficiency van de politieorganisatie (Jochoms, 2006).

Na de publicatie van het beleidsprogramma "Naar een veiliger samenleving", heeft het kabinet aangegeven op basis van het Veiligheidsprogramma met de afzonderlijke partners in de veiligheidsketen concrete en consistente afspraken te willen maken over de te leveren prestaties en termijnen waarbinnen die afspraken dienen te worden gerealiseerd. Deze afspraken met de afzonderlijke partijen werden in een convenant vastgelegd: het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006.

In 2007 is de 2^e ronde prestatiecontracten afgesloten tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en de politie, i.c. de Raad van Hoofdcommissarissen. Dit is ditmaal een eenjarige afspraak welke telkens met één jaar verlengd kan worden. Deze jaarlijkse doorvertaling heeft alleen plaatsgevonden in 2007. In opvolging van de 2^e ronde contracten is gesproken over het inzetten van de z.g. 3^e ronde prestatiecontracten.

Bij het afsluiten van de 1^e prestatiecontracten kwam snel de eerste kritiek op gang. Het meten van prestaties was niet mogelijk omdat er geen marktwerking was, daarnaast zou de politie perverteren. Uit de literatuur van onder andere H. de Bruijn kwam ook duidelijk naar voren dat naast de positieve werking van prestatiemeting, dit tevens perverse effecten kon hebben. Slechts onder bepaalde condities zouden deze effecten vermeden konden worden.

Inmiddels zijn de Landelijke Prioriteiten Nederlandse politie afgesloten en is de derde ronde contracten onderweg. De aard van de prestatiecontracten is gaandeweg veranderd. In dit onderzoek zal ik de 3 rondes prestaties contracten zelf en hun effecten beschrijven en op basis daarvan een vergelijking maken tussen deze drie contracten. Aan de hand van de theorie en de daaruit voortvloeiende verwachtingen uitspraken doen over de ontwikkelingen van de contracten en wat daaruit af te leiden valt over de sturingsrelatie.

1.2 Probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van prestatiecontracten bij de Nederlandse politie. De probleemstelling is als volgt geformuleerd:

Hoe heeft het stelsel van prestatieafspraken tussen de Rijksoverheid en de Nederlandse politie zich ontwikkeld vanaf de introductie in 2003?

Onderstaand zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd die moeten leiden tot de beantwoording van de probleemstelling. Deze onderzoeksvragen zullen houvast geven en richting tijdens het onderzoek.

- 1. Welke veranderingen hebben zich voorgedaan in het stelsel van prestatiecontracten?**
- 2. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de 1^e, 2^e en 3^e ronde prestatieafspraken?**
- 3. Wat zijn de opbrengsten geweest van de 1^e, 2^e en 3^e ronde prestatieafspraken?**

1.3 Afbakening

In deze scriptie komt in brede zin aan de orde prestatiebesturing bij de politie op basis van de drie te onderscheiden rondes prestatiecontracten tussen het Ministerie van BZK en de Raad van Korpsbeheerders. Op basis van literatuuronderzoek worden uitspraken gedaan over de ontwikkeling van de sturingsrelatie.

Wanneer wordt gesproken over de totstandkoming van de prestatie contracten dan doel ik uitsluitend op de landelijke prestatieafspraken die tussen Rijk en Nederlandse politie zijn gemaakt.

Dit onderzoek gaat uitsluitend over ervaringen opgedaan met prestatiebesturing, welke ontwikkelingen te verwachten zijn en zich hebben voor gedaan, welke ongewenste (perverse) neveneffecten kunnen optreden en wat in de 3^e ronde contracten gedaan wordt/is om deze risico's te minimaliseren in zowel de 2^e als 3^e ronde contracten. Op geen enkel moment wordt getoetst of een uitspraak gedaan over het behalen van de prestaties zoals afgesproken. Deze scriptie schetst de ontwikkeling van de 1^e en de 2^e ronde prestatiecontracten en vervolgens de 3^eronde.

1.4 Relevantie van het onderzoek

In juni 2006 is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een drieluik aangeboden van onderzoek over prestatiesturing bij de politie:

- Cijfers en stakeholders (van Sluis, 2006);
- Operationele betrokkenheid (Hoogenboom, 2006);
- Op prestaties gericht (Jochoms, 2006);

Dit drieluik had als doel om prestatiesturing bij de overheid vanuit diverse perspectieven onder de loep te nemen. In alle drie de rapporten komen zowel positieve effecten als risico's aan de orde van prestatiesturing bij de Nederlandse politie. Eerder gaf H. de Bruijn (2001) al aan dat prestatiemeting in de publieke sector tot perverse effecten kan leiden.

In "Op prestaties gericht" van M.P.C.M. Jochoms ea. worden duidelijke risico's genoemd van prestatiesturing. Deze zijn ook eerder door de Bruin genoemd.

Door in dit onderzoek een studie te doen naar de ontwikkeling die heeft plaatsgevonden bij de prestatiecontracten tussen de Rijksoverheid en Nederlandse politie, kan lering getrokken worden uit de eerdere rondes en deze lessen kunnen aanleiding zijn tot bijsturing in volgende rondes prestatiecontracten in de publieke sector.

1.5 Theoretisch kader

In het Theoretisch kader van mijn onderzoek zet ik uiteen op basis van welke theorie de analyse de prestatie meting bij de Nederlandse politie plaats vindt.

In het Theoretisch Kader wordt via het uiteenzetten van sturing en sturingsconcepten, prestatie meting, de mogelijke effecten bij invoering prestatiecontracten en ontwerpprincipes de gebuikte theorie voor mijn onderzoek geschetst. Wat is sturing, welke sturingsconcepten passen bij de politie, wat is prestatie meting en welke effecten zijn daar te verwachten kom ik tenslotte uit bij de ontwerpprincipes van prestatie meting.

Tot slot ga ik in het Theoretisch Kader nog kort in op een andere manier van kijken naar prestatiecontracten, namelijk invoering van prestatiecontracten als transitieproces. Het is ongewenst (zie betreffende paragraaf) om bij de eerste prestatiecontracten meteen de gewenste eindsituatie van prestatie meting te implementeren. Alle actoren zullen moeten wennen aan prestatie meting, hoe deze vorm te geven, etc.

1.6 Methodes van onderzoek

In deze scriptie zal ik mij uitsluitend baseren op literatuuronderzoek. De bestudeerde documenten zijn in het bijzonder beleidsdocumenten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het drieluik bij de Nederlandse politie over prestatiesturing en over de politie en literatuur die te schetsen is als theorie. Deze laatste groep vormt de basis van het theoretisch kader zoals in 1.6 uiteengezet.

1.7 Leeswijzer

In dit Hoofdstuk 1 heb ik de aanleiding en de opzet van dit onderzoek neergelegd: welke probleemstelling, onderzoeksvragen en welke theoretisch kader heb ik voor deze scriptie gebruikt. Daarnaast is de relevantie en de onderzoeksmethodiek uiteengezet. In de volgende hoofdstukken wordt de scriptie stap voor stap voltooid.

In Hoofdstuk 2 geef ik een beschrijving geven van prestatiesturing bij de politie. Dit overzicht begint ver voor de invoering van de prestatieconvenanten zoals we nu kennen. Dit vormt de basis waaruit vervolgens in Hoofdstuk 3 een logisch vervolg wordt neergezet.

Vervolgens wordt het Theoretisch kader uiteengezet en verdiept in Hoofdstuk 3. Dit kader dient als basis voor de vergelijking en beoordeling van de drie rondes contracten voor prestatiesturing bij de politie in Nederland.

In Hoofdstuk 4 geef ik een beschrijving van de 1^e, de 2^e en de 3^e ronde contracten. De bedoeling is hier een duidelijk uiteenzetting te geven met een vast kader waarin de drie rondes contracten worden verduidelijkt. Hiermee wordt inzicht verkregen in elke ronde contracten zelf.

Dit deel van mijn scriptie wordt vervolgd in Hoofdstuk 5 waar de effecten (verwacht, opgetreden, bedoeld, onbedoeld) van prestatiesturing uiteen worden gezet.

In Hoofdstuk 6 worden de drie rondes prestatiecontracten van de vergeleken op basis van het Theoretisch Kader, worden de onderzoeksvragen beantwoord. In dit hoofdstuk wordt de analyse gemaakt van de ontwikkeling die heeft plaatsgevonden over de diverse contracten voor prestatiesturing.

Hoofdstuk 7 vormt de afsluiting van mijn scriptie met de Conclusies en aanbevelingen.

Tot slot treft u nog de bibliografie aan.

Hoofdstuk 2 Overzicht politie, centralisering en sturing

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal ik een schets geven van de ontwikkelingen bij de Nederlandse politie over sturing en prestatiemeting. Die twee concepten zijn worden in Hoofdstuk 3 verder uiteengezet en zijn nauw met elkaar verwant. In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk zal ik een korte geschiedenis van de nieuwe concepten die in de loop der jaren geïntroduceerd en ingevoerd zijn bij de Nederlandse politie zoals capaciteitsmanagement, procesmanagement, kwaliteitsmanagement, informatiemanagement, enzovoorts. Dit heeft dan betrekking op het huidige politiebestedel, zoals dat in de Politiewet van 1993 wordt genoemd. Sinds de invoering van die Politiewet is er regelmatig gediscussieerd over de vraag of er wel of geen centrale beleidsplanning of wel of geen centrale beheersafspraken gemaakt zouden moeten worden.

2.2 Overzicht van beleidsontwikkelingen bij de politie tot 2002

Tot 1993 bestonden het Korps Rijkspolitie en de gemeentelijke politiekorpsen naast elkaar. Het beheer van de gemeentelijke politiekorpsen ligt in handen van de ministers van Binnenlandse Zaken (BiZa). De gemeentepolitie functioneert in gemeenten met een zekere omvang en in andere, kleinere gemeenten verzorgt de Rijkspolitie voor de politiefunctie. Het beheer van de Rijkspolitie ligt bij de Minister van Justitie. Daar waar de Rijkspolitie centraal wordt aangestuurd, ligt bij de gemeentepolitie het beleidsmatig gezag op lokaal niveau.

In 1990 worden er tussen het ministerie van BiZa en de gemeentelijke korpsen van Enschede, Haarlem en Nijmegen zo genoemde bestuursconvenanten afgesloten (Treur, 1998).

Dit is de eerste grootschalige poging om de politie op basis van nationale overwegingen, middels convenanten, aan te sturen. Dit wordt mede gedaan om ervaring op te doen met 'het besturen op afstand', een expliciete doelstelling van het ministerie.

In 1993 wordt de nieuwe Politiewet van kracht met als gevolg één van de grootste reorganisaties uit de historie van het Nederlands openbaar bestuur. De 148 gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie worden omgevormd tot 25 regionale politiekorpsen en een nationaal georganiseerd Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het uitgangspunt voor de besturing van de regionale politiekorpsen is 'decentraal, tenzij'. Dit uitgangspunt komt wettelijk gezien tot uiting in de sterk regionaal georganiseerde beheersbevoegdheden en de lokaal georganiseerde gezagsbevoegdheid. In de praktijk betekent dit dat de politiekorpsen een grote mate van beleidsvrijheid hebben bij de uitvoering van hun wettelijke taak. Den Haag bemoeit zich uitsluitend met beheersmatige onderwerpen zoals opleidingen, benoemingen, CAO, etc (Jochoms, 2006). De beleidsmatige relatie tussen het ministerie en de korpsen beperkt zich tot de inhoudelijke thema's uit de Nota 'Veiligheidsbeleid 1995-1998' of uit de 'Beleidsvoornemens politie'.

Met de invoering van de Politiewet 1993 is de politie georganiseerd op regionaal niveau. Taken en verantwoordelijkheden t.a.v. de politie zijn zo veel mogelijk decentraal belegd.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen 'gezag' en 'beheer' over de politie. Het gezag over de politie is tweeledig belegd. Wat betreft de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak ligt het gezag bij de burgemeester. Waar het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ligt het gezag bij de officier van Justitie. Het beheer van de politie is belegd bij de korpsbeheerder (de burgemeester van de centrumgemeente c.q. de grootste gemeente van de politieregio), die tevens voorzitter van het regionale college is. In dit regionale college hebben de burgemeesters van de politieregio en de hoofdofficier van Justitie zitting.

Over het gevoerde beheer (en het in dat verband gevoerde beleid) is de korpsbeheerder verantwoording verschuldigd aan het regionale college. Deze is geen verantwoording verschuldigd aan de minister van BZK.

Voor wat betreft de taakuitoefening van de politie bepaalt het regionale college het beleid, onverminderd de gezagstaak van de burgemeester en de officier van Justitie. De minister van BZK fungeert in het huidige politiebestedel als "beheerder op afstand". Hij is systeemverantwoordelijk. Volgens de wetsgeschiedenis houdt dit in dat ingrijpen op rijksniveau in het beheer van de regiokorpsen beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke

1997, op basis van eerste inzichten uit evaluatiestudies, constateren de twee politieminsters dat de eigen invulling van de regionale korpsen onvoldoende waarborg biedt voor de doorwerking van landelijke beleidsthema's (Terpstra, 2002). De parlementaire IRT enquête roept bovendien de vraag op wie nu de politie nu feitelijk stuurt. De Politiewet uit 1993 biedt weinig mogelijkheden op het gebied van nationale invloed: het ontbreekt aan instrumenten om het sturen op afstand vorm te geven.

1998 treedt een nieuw kabinet aan en er wordt getracht verandering te brengen in deze situatie. Met de komst van Peper als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) groeit de betekenis van centrale planning- en controlinstrumenten, zoals managementrapportages en andersoortige meet- en verantwoordingsinstrumenten (Boin ea, 2003) Dit uit zich onder andere in een eerste poging met het Beleidsplan Nederlandse politie (BNP) waarin geprobeerd wordt om tot een nationale laag te komen op de tot dan toe regionale beleids- en beheerscyclus. In het BNP worden enkele beleidsmatige thema's geformuleerd die jaarlijks worden geactualiseerd en geëvalueerd door middel van de Landelijke Politiebrieven. Deze beleidscyclus wordt ook gebruikt om de politie richting verbeterde prestaties te dirigeren.

In 1999 worden er voorstellen gedaan om de sturingsrelatie tussen de ministeries enerzijds en de politiekorpsen anderzijds, verder te versterken. Deze voorstellen worden neergelegd in de nota 'Bestel in balans'. In oktober 2002 wordt de politiewet gewijzigd: de nationale beleids- en beheerscyclus wordt wettelijk verankerd. Omdat de opvolger van de vertrokken minister Peper geen voorstander is van de grote bestelwijzigingen wordt alleen de KLPD beheersmatig

onder de minister gebracht. De voorstellen in 'Bestel in balans' reiken echter verder dan dat.

In 2001 wordt de nationale beleids- en beheercyclus onderworpen aan enkele evaluaties. Uit deze evaluaties blijkt dat de cyclus een sterk ritueel karakter heeft. Op het ministerie van BZK heeft een nieuwe stuurbaarheidsgedachte vaste grond gekregen, aldus de politiekorpsen. De nadruk ligt op de beheersmatige, procedurele kant in plaats van de beleidskant. Er is geen adequaat landelijk toetsingskader voor het beleid, waardoor de verantwoording door de korpsen weinig betekenis heeft.

Beperkte sturingsmogelijkheden op het terrein van het beheer

De huidige constructie van beheersverantwoordelijkheid op uitsluitend regionaal niveau leidt vaak tot een - vanuit de regionale optiek logisch - streven naar optimalisatie van het beheer in het belang van de regionale behoeften. Dit streven naar regionale optimalisatie staat in veel gevallen de optimalisatie op interregionaal niveau en/of landelijk niveau in de weg. De bovenregionale, landelijke en internationale belangen blijven voor de politieregio's doorgaans buiten beeld. Een versnipperde ICT-infrastructuur, die de informatieuitwisseling tussen korpsen belemmert en die een optimale inzet van de voor ICT bestemde middelen verhindert, is hiervan een van de indringendste voorbeelden. De vraag is gerezen of het huidige systeem van zesentwintig zelfstandige korpsen werkelijk toekomstbestendig is.

Voorts bieden de afspraken die de minister - dikwijls pas na uitvoerig overleg - met de korpsbeheerders maakt, niet de volledige garantie dat die afspraken ook worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de afspraken die korpsbeheerders onderling maken.

De Politiewet 1993 kent een aantal instrumenten waarmee de minister van BZK zijn invloed met betrekking tot het beheer kan laten gelden. Gezien de eigenstandige, zware bestuurlijke rol die de korpsbeheerders vervullen in hun hoedanigheid van burgemeester van een centrumgemeente, blijkt de toepasbaarheid van het sturingsinstrumentarium met betrekking tot het beheer in de praktijk te beperkt. Beïnvloeding loopt vooral via de (veelal bewerkelijke) weg van overleg en overreding.

Beperkte sturingsmogelijkheden op het terrein van het beleid

De Politiewet 1993 laat veel ruimte voor verschillen in het functioneren van de politie tussen de politieregio's. Er bestaan grote verschillen in de feitelijke toedeling en aanwending van bevoegdheden, de mate van centralisatie en decentralisatie, en de mate en het karakter van de sturing van de politie. Dat leidt in de praktijk tot verschillende invulling van de organisatie en bedrijfsvoering, zoals de inrichting van specialismen (bijvoorbeeld jeugd- en zedenzaken), de kwaliteit van de recherche en de informatiehuishouding. Mede daardoor ontstaan verschillen in de kwaliteit van de uitvoering van (onderdelen) van de politiezorg.

In *Tabel 1: Overzicht belangrijkste beleidsontwikkelingen* (Jochoms, 2006) op de volgende pagina wordt een overzicht van de diverse beleidsontwikkelingen getoond.

Jaar	Belangrijkst beleidsontwikkeling
1990	<i>Bestuursconvenanten</i> . Tussen het ministerie van BiZa en de drie gemeentelijke politiekorpsen met afspraken op een aantal terreinen (aantal slachtoffers, oplossingspercentage, e.d.)
1993	<i>Invoering Politiewet 1993</i> . Op basis van 'decentraal, tenzij'. Op rationeel niveau experimenten met informatie en rapportagemodellen.
1997	<i>Evaluatie Politiewet 1993</i> . Uitkomst: ontransparante besluitvorming en beperkte democratische controle. Eerste poging om landelijke thema's te formuleren.
1998	<i>Beleidsplan Nederlandse politie (BNP)</i> . Een landelijke beleids- en beheerscyclus voorzien van formats voor beleidsplannen en verantwoordingsdocumenten.
1999	<i>Bestel in Balans</i> . Voorstellen om de beheersmatige rol van de minister van BZK te versterken tot een verhouding concernwerkmaatschappijen.
2000	<i>Wijziging Politiewet</i> . Wettelijke verankering van de landelijke beleids- en beheerscyclus en versterking van de beheersrol van de minister van BZK.
2001	<i>Afspraken over prestatiefinanciering</i> . Tussen minister en korpsbeheerders, ook n.a.v. het 'Regendansrapport' en onderzoek naar informatievoorziening.

Tabel 1: Overzicht belangrijkste beleidsontwikkelingen (Jochoms, 2006)

2.3 Nieuwe sturingsinstrumenten van de politie

De nieuwe sturingsinstrumenten die bij de politie worden ingezet zijn in een drietal categorieën in te delen:

- Procesgericht
- Informatie gestuurd
- capaciteitsmanagement

Deze worden onderstaand uiteengezet.

Procesgericht

Vanaf het midden van de jaren negentig neemt bij in ieder geval vijf korpsen de behoefte toe om meer grip op de te realiseren prestaties te krijgen. Bovendien eist de toenemende politiek-bestuurlijke druk op de totale prestaties van de regiokorpsen een doelmatiger en doeltreffende bedrijfsvoering. Dit leidt tot een oriëntatie op primaire werkprocessen en een toenemen disciplineren daarvan (Hoogenboom, 2006).

Eerder was men bij de politie al gestart met de invoering van het INK-model, de Kwaliteitsgestuurde politie (NKP),: een procesgerichte benadering van bedrijfsvoering die in de plaats komt van de klassieke bedrijfsvoering.

Deze start naar meer proces gericht werken geeft een aantal sturingimpulsen:

1. Planning- en controlcyclus;
2. Herverdeling staf- en lijnfuncties;
3. Procesportefeuilles;
4. Verantwoordelijkheidstoedelingen;
5. INK audits;

6. Monitoring: oa. managementgesprekken, maandrapportages, opkomst van controllers;

In dit model staan niet de te verrichten activiteiten centraal maar de processen die deze activiteiten verbinden en daarmee de functionele niveaus in de organisatie doorkruisen.

Op basis van het Referentiemodel Bedrijfsprocessen politie (RBP) hebben verschillende regio's hun processen beschreven. Op regionaal en vaak ook districtsniveau zijn proceseigenaren aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de resultaten die met deze processen worden gerealiseerd.

Informatie gestuurd

Naast het procesgerichte werken volgens het INK-model is er in 2000 door de Raad van Hoofdcommissarissen een werkgroep opgericht die het model uit Kent van de Information Led Policing (ILP), de Informatiegestuurde Politie, (IGP), heeft onderzocht voor de Nederlandse situatie. Informatiegestuurde politie is een sturingsmodel op basis waarvan geprobeerd wordt het politiewerk gerichter, gestructureerder en intelligenter uit te kunnen voeren door op basis van IGP steeds heldere keuzes te maken.

De doorontwikkeling van het concept is vervolgens belegd in de Aanpak Bedrijfsvoering Informatiehuishouding en Opleiding (ABRIO). Binnen ABRIO is in eerste instantie ILP vertaald als Informatiegestuurde Opsporing maar de brede toepasbaarheid van het sturingsmodel heeft ertoe geleid dat IGP is ontstaan. De gedachte achter IGP is relatief simpel: politiewerk vindt haar basis in informatie en dus dient deze te fungeren als het hart van de politieorganisatie en daarmee als basis voor sturing van het politiewerk.

Capaciteitsmanagement

Capaciteitsmanagement heeft tot doel de beschikbare capaciteit van de politie aan te passen aan de vraag vanuit haar omgeving. De capaciteit moet zich concentreren op het moment dat deze het hardst nodig is. Dit vereist enerzijds beschikbaarheid van relevante informatie en anderzijds een effectievere en efficiëntere omgang met roosters, werktijden en dergelijke. Voor het sturen van de capaciteit wordt in verschillende regio's geëxperimenteerd met een capaciteitsmanagement system (CMS).

Jaar	Sturingsinstrument
± 1995	<i>Kwaliteitsmodel Nederlandse Politie</i> . Invoering van op het INK-model gebaseerde procesgerichte sturing.
2000	<i>Informatiegestuurde Politie</i> . Invoering van Informatie gestuurde Opsporing en later IGP binnen ABRIO.
± 2002	<i>Capaciteitsmanagement system</i> . Start experimenten met en invoering van het Capaciteitsmanagement Systeem (CMS) ter ondersteuning van een effectieve en efficiënte inzet van capaciteit

Tabel 2: Overzicht sturingsinstrumenten

2.4 Centraliseringstendens bij de politie

In de twintigste eeuw is de populariteit van managementmethoden aanzienlijk toegenomen. Deze populariteit is in de eerste helft van de twintigste eeuw voornamelijk in de private sector tot uiting gekomen. Sinds de verzorgingsstaat vanaf het begin van de jaren tachtig onder druk kwam te staan, is de belangstelling voor bedrijfsmatige managementmethoden echter ook in de publieke sector toegenomen (Hood, 1991 en Kickert, 1997).

Bedrijfsmatig werken in de publieke sector uit zich op verschillende manieren. In Internationaal verband worden specifieke management methoden als prestatie management, procesmanagement en kwaliteitsmanagement in de publieke sector toegepast (Pollit en Bouckaert, 2000). Door deze methodieken toe te passen wordt getracht de effectiviteit, efficiëntie, transparantie en aanspreekbaarheid van de overheidsorganisaties te verbeteren waarbij beter en tegen lagere kosten de gestelde doelen worden bereikt.

De behoefte aan bedrijfsmatigheid gaat op een aantal terreinen samen met een op nationaal niveau gegroeide behoefte aan meer grip waarbij bevoegdheden van de lokale of regionale overheid naar de rijksoverheid worden overgebracht. De in Tabel 1: Overzicht belangrijkste beleidsontwikkelingen (Jochoms, 2006) geschetste beleidsontwikkelingen tonen deze behoefte aan centralisering.

De vraag waar de behoefte van de rijksoverheid vandaan komt om meer grip te krijgen op een beleidsterrein is ontstaan als gevolg van een gevoel van crisis in de veiligheidssector. In paragraaf 2.5 wordt het veiligheidsprobleem dat in de loop der jaren is ontstaan, of als zodanig is ervaren. In het kort kan hier nu gesteld worden dat de verhouding tussen de politieorganisatie en haar omgeving niet in balans is (König, 2001).

2.5 Maatschappelijk context

In de vorige paragraaf werd gesteld dat de relatie tussen politie en haar omgeving niet per definitie in balans is. In de afgelopen jaren is er een kloof ontstaan tussen wat van de politie wordt gevraagd en wat zij kan of kan leveren. Dit omschrijf ik als het veiligheidsprobleem van de Nederlandse Politie.

De kloof tussen wat van de politie gevraagd wordt en wat zij kan leveren is ontstaan doordat een verschuiving heeft plaatsgevonden in de definitie van het maatschappelijke probleem waarmee de politie te maken heeft.

Tot eind van de jaren tachtig werd gesproken van criminaliteit waar tegenwoordig over (on)veiligheid wordt gesproken. Achter deze begripsverandering gaat een politieke en maatschappelijke verandering schuil waarbij criminaliteit een onderdeel van het veiligheidsprobleem is geworden. In 2002 geeft Boutellier (2002) hier een drietal reële gronden voor:

1. Een reële toename van het criminaliteitsprobleem;
Los van alle discussies door verschillende definities en methodologische problemen, kan worden gesteld dat de criminaliteit met een factor tien is toegenomen ten opzichte van het begin van de jaren zeventig.
2. Toename in de gevoeligheid voor criminaliteit;
Burgers maken zich in toenemende mate zorgen over de ontwikkeling van de criminaliteit in Nederland en deze zorgen lijken gepaard te gaan met een algemene, veel meer dan een persoonlijke, onrust over onveiligheid als maatschappelijk probleem. Hier speelt mee dat onveiligheid wordt gebruikt om uiteenlopende gebeurtenissen te kwalificeren: van terrorisme tot vervuiling en van overlast tot georganiseerde misdaad.
3. Toename in de politieke betekenis van het veiligheidsprobleem;
Doordat de natiestaat de veiligheid minder dan voorheen kan garanderen en door de ontwikkeling naar een high crime society waarin criminaliteit en onveiligheid een structureel onderdeel vormen van media en cultuur, heeft het veiligheidsprobleem zich gepolitiseerd.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik een overzicht willen geven van de ontwikkelingen die tot de totstandkoming van de prestatiecontracten in 2002 een rol hebben gespeeld.

Eenzijds speelde er de maatschappelijke context waarin het begrip veiligheid steeds verder gepolitiseerd werd naast de reële toename van de criminaliteit terwijl aan de andere kant er een belangrijke tendens tot centralisering was. De combinatie van centraliseringstendens, het tekort schieten van landelijke beleidssturing, een gebrek aan verantwoording/toetsingskader, de behoefte aan kwaliteitsverbetering, een slechte democratische verantwoordingsstructuur en het streven naar debureaucratisering zorgden voor de noodzakelijke ruimte die nodig was om een volgende stap te zetten.

Deze discussie lijkt geëindigd met het afsluiten van de prestatieconvenanten en hun regionale doorgeleiding: dit Landelijk Kader is een belangrijke stap in de richting van centralisering van de beleidsplanning door de twee politieminsters.

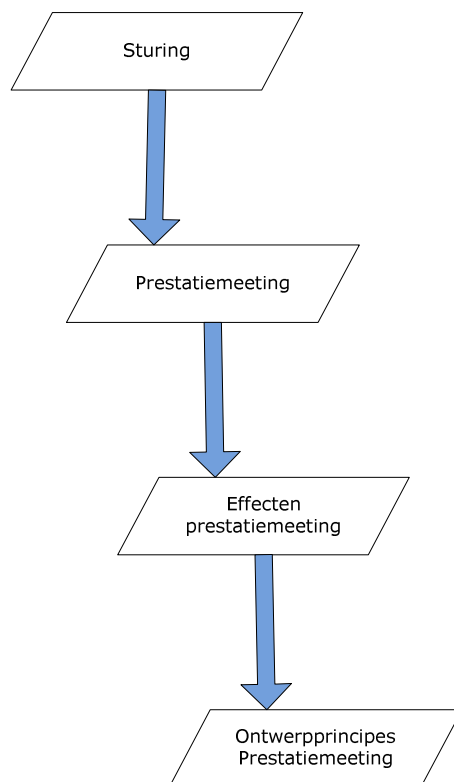
Hoofdstuk 3 Theoretisch Kader

3.1 Inleiding

In dit Hoofdstuk 3 zet ik het Theoretisch kader van mijn scriptie uiteen welke de basis vormt voor de analyse de prestatie meting bij de Nederlandse Politie. De afbakening heb ik in Hoofdstuk 1 gegeven en zal ik hier voor de volledigheid herhalen.

In paragraaf 1.2 stel ik de onderzoeksvragen voor dit onderzoek. Hier behandel ik de Centrale Onderzoeksvraag en 3 deelvragen.

Het Theoretisch Kader wordt vanaf paragraaf 3.2 uiteen gezet. Via het uiteenzetten van sturing en sturingsconcepten, prestatie meting, de mogelijke effecten bij invoering prestatiecontracten en ontwerpprincipes schets ik de gebuikte theorie voor mijn onderzoek. Wat is sturing, welke sturingsconcepten passen bij de politie, wat is prestatie meting en welke effecten zijn daar te verwachten kom ik tenslotte uit bij de ontwerpprincipes van prestatie meting. In Figuur 1: Opzet Theoretisch Kader heb ik dit grafisch weergegeven.



Figuur 1: Opzet Theoretisch Kader

Bij elke stap naar een volgende fase in dit hoofdstuk hoort ook verdieping specifiek naar de politie. Zo zal in paragraaf "Sturing" tevens sturing bij de politie en diverse sturing concepten behandeld worden.

Tot slot ga ik in dit hoofdstuk nog kort in op een andere manier van kijken naar prestatiecontracten, namelijk invoering van prestatiecontracten als transitieproces. Het is ongewenst (zie betreffende paragraaf) om bij de eerste prestatiecontracten meteen de gewenste eindsituatie van prestatie meting te implementeren. Alle actoren zullen moeten wennen aan prestatie meting, hoe deze vorm te geven, etc.

In Hoofdstuk 6 zal ik het concept van prestatie sturing als transitieproces gebruiken om de ontwikkelingen tussen de verschillende rondes prestatiecontracten te duiden.

3.2 Sturing

Sturing staat in dit onderzoek niet centraal maar is wel een begrip dat veelvuldig gehanteerd zal worden. Om die reden is het belangrijk dit begrip duidelijk uiteen te zetten. In dit hoofdstuk heb ik veelvuldig gebruik gemaakt van de beschrijving van sturing, de typen sturing en sturingsconcepties zoals uiteengezet in *Cijfers en stakeholders*, van Sluis ea. (2006).

Sturen is bedoeld om iets voort te brengen. Sturen van organisaties is niet iets dat organisaties als een gereïficeerde actor zelf doen, maar is een actief interactieproces van mensen (Jochoms, 1997). Als sturing wordt gekoppeld aan organisaties gaat het bijna altijd over rationaliteit in de vorm van doelgerichtheid en oplossingsgerichtheid.¹ Er zijn verschillende definities van sturing. Sturing kan kort gezegd omschreven worden als de mogelijkheid om problemen op te lossen of uitkomsten te bereiken. In deze studie zal ik gebruik maken van de omschrijving van Terpstra (2002) van sturing, gehanteerd in een onderzoek naar de lokale sturing van de politie:

“... al die min of meer doelgerichte pogingen om de uitvoering zo te beïnvloeden dat daarin beoogde doeleinden beter worden bereikt en/of daarin meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen.”

Sturen gebeurt dus met strategie, visie en beleid. Als zodanig is sturing in organisaties, afgeleid van de cybernetica, altijd een cyclisch proces wat tot uiting komt in de volgende 4 fasen:

1. Het stellen en communiceren van doeleinden (ook wel prioriteiten of normen);
2. Gerichte beïnvloeding van de wijze waarop de uitvoering van het werk plaatsvindt;
3. Het vergaren van informatie over de uitvoering en resultaten ter controle (monitoren) en verantwoording;
4. bijstellen en verankeren (borgen/leren) van doelen en/of activiteiten;

Deze definitie van sturing kan gelegd worden op het directe handelen van organisaties, maar er is ook vanuit een metaniveau naar sturing te kijken.

¹ Bijna altijd, want organisaties kunnen ook worden beoordeeld op hun interne legittimiteit. Deze gedachte staat centraal in de institutionele organisatietheorie.

Samen met de volgende 2 paragrafen zal ik een verdere kijk op sturing neerleggen welke als basis dient voor dit onderzoek.

3.2.1 Sturing van de politie

De politie wordt gestuurd door meerdere stakeholders, zowel politiek-bestuurlijk als maatschappelijke, binnen een fijnmazig stelsel van bestuur, beheer, gezag en beleid van regiokorpsen. Deze stakeholders sturen van bovenaf, onderop en ook van buitenaf. Deze typen herkomst van sturing worden in paragraaf 3.5 beschreven. Sturing van de politie is te omschrijven als: "gerichte invloed in een specifieke context" (vgl. Bekkers, 1996, 2002).

Stakeholders zijn personen en instanties binnen en buiten de politie met legitieme claims op politiewerk en politiebeleid die invloed uitoefenen op de politie. Deze claims vloeien voort uit wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden of uit verplichtingen die de politie met hen is aangegaan, op basis van afspraken of convenanten welke in het kader van beleidsvoering zijn gemaakt (van Sluis ea, 2006).

Er zijn vele typen stakeholders: stakeholders van binnen of buiten de politieregio, formele (burgemeester, commissaris van de koningin, officier van justitie, minister van Justitie of BZK, etc.) of informele stakeholders. Daarnaast kan onderscheid worden gemaakt tussen hiërarchische stakeholders of stakeholders in een horizontale relatie (andere diensten in een gemeente bijv.). Externe stakeholders bevinden zich in de politiek-bestuurlijke keten, de strafrechtketen en de samenwerkingsketen met maatschappelijke partrijen en organisatie (van Sluis ea, 2006).

Elk type stakeholder (extern, hiërarchisch) heeft een andere sturingsrelatie met de politie. Dit wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

3.3 Sturingsconcepten

3.3.1 Sturing van bovenaf

Binnen het politiebestedel zijn er actoren met formele sturingsbevoegdheid, via gezag, beheer, bestuur en beleid. Er is van gezag sprake als de actor beslissingsmacht heeft over de inzet en het optreden van de politie, wat en hoe zij iets wel en niet moet doen. Het bevoegd gezag van de politie bestaat uit de burgemeester wat betreft de inzet voor de openbare orde en hulpverlening, en de officier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving. De afstemming vindt met de politiechef plaats in de lokale driehoek (van Sluis ea, 2006).

De taak voor beheer (de zorg voor de organisatie in de breedste zin van het woord, zoals het geld- en middelen beleid, personeelszorg en werving) berust bij de korpsbeheerder, de regionale beheersdriehoek (korpsbeheerder, hoofdofficier en korpschef) en het regionaal college, dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van het jaarplan (Huberts, ea, 2004).

Het regionaal college vormt het bestuur en oefent controle uit op het beheer en stelt de begroting, de formatie, de organisatie, de jaarrekening en het beleidsplan vast.

3.3.2 Sturing van onderaf

De politieorganisatie is een hiërarchische organisatie waar vanuit de traditie de korpschef de baas is. In moderne politieorganisaties heeft de doorzettingsmacht van de politiechef echter grenzen. Deels door de van oudsher grote invloed van georganiseerde belangenbehartiging binnen de politie en de ondernemingsraad (vgl. Cachet en vander Ven, 1999). Daarnaast worden de politiemensen zelf ook steeds mondiger als gevolg van de omgeving waarin zij werken en de ontwikkelingen die van de omgeving gevraagd wordt binnen het politiewerk (van Sluis ea, 2006).

Het politiewerk kenmerkt zich door de combinatie van zowel repressief als preventief handelen, waarbij de politie constant beschikbaar is voor en in de samenleving. Door de inbedding van de politie in de omgeving waarbij specifiek lokale kennis nodig is voor de uitoefening van haar taken, onderscheidt zij zich wezenlijk van andere publieke dienstverlening. Deze kennis ligt bij de lokale politiekorpsen (van Sluis ea, 2006).

Omdat politieorganisaties zich meer en meer ontwikkelen tot complexe organisaties, verschuift het zwaartepunt naar het steeds professioneler wordende uitvoerende niveau. Beleids- en strategievorming vragen daarom niet meer om een top-down maar om een bottom-up benadering (van Sluis ea, 2006).

3.3.3 Sturing van buitenaf

Sturing van buitenaf is steeds meer sturing vanuit het politiebestedel geworden. Landelijke sturing en landelijke kaders zijn steeds krachtiger geworden (zie ook paragraaf 2.4). Als gevolg hiervan bestaat de relatieve autonomie in beleidsontwikkeling van vroeger niet meer (van Sluis ea, 2006).

Sturing van buitenaf krijgt daarnaast invulling door consultaties van burgers over hun waardering van het politiewerk. Burgers fungeren als respondenten in grootschalige enquêtes in een streven het politiewerk aan te passen. Dit komt naar voren bij het vaststellen de Key Performance Indicators bij de prestatiecontracten van de politie (van Sluis ea, 2006).

Een andere wijze waarop sturing van buitenaf tot stand komt heeft te maken met het getrapte stelsel van zelfevaluatie, audits en visitaties en de Inspectie politie als toezichthouder, wordt middels *compare and contract* geprobeerd de kwaliteit van het politiewerk te verhogen (van Sluis ea, 2006).

Tot slot vindt er meer sturing plaats in het kader van het managen van de strafketen waarbij vooral afstemming tussen politie en Openbaar Ministerie van belang is (Terpstra, 2002).

3.3.4 Beperkingen van de sturingsconcepten

Sturing en controle van de politie zijn in Nederland nooit zonder problemen geweest. Daar is de politie kennelijk een te gevoelig apparaat voor. Checks and balances horen bij de politie maar waar een werkbaar evenwicht ligt tussen sturen van bovenaf, van onderaf of van buitenaf is niet eenduidig te zeggen. Spanningen door uiteenlopende belangen leiden tot duwen en trekken binnen de politie (van Reenen, 1985).

Daarom volgt naast de in de vorige paragraaf kort geschetste ontwikkelingen rond de sturingsherkomsten, voor elk van deze sturingsconcepten een korte schets van de spanningen die er in die situaties spelen en waarom.

3.3.4.1 Sturing van bovenaf

In de praktijk blijken beheer, bestuur, gezag en beleid volledig door elkaar heen te lopen. Er is geen sprake van dualisme met twee gezagsdragers maar juist van fragmentatie van gezag. Er zijn vele actoren die invloed hebben op een gezagsbeslissing. Voor beheer en beleid geldt hetzelfde. Informele en persoonsgebonden verhoudingen spelen vaak een belangrijker rol dan de formeel vastgelegde verhoudingen (van Sluis ea, 2006).

Bij regionale besluitvorming ligt het zwaartepunt bij het regionaal college. Daarbinnen is overleg tussen de korpsbeheerder en de korpschef bepalend voor de uitkomst van de besluitvorming; het regionaal college formaliseert de elders genomen beslissingen. Daarnaast wordt er weinig aandacht besteed aan het te voeren beleid en de verantwoording daarover (van Sluis ea, 2006).

De democratisch gekozen volksvertegenwoordigers hebben een beperkte betrokkenheid met en invloed op het doen en laten van de politie. Ook de positie van de korpsbeheerder is problematisch: de korpsbeheerder heeft zich niet ontwikkeld tot een bestuurder van en voor het hele regiokorps (van Sluis ea, 2006).

3.3.4.2 Sturing van onderaf

Bij de politie wordt onderscheid gemaakt tussen management of policy cops en de straat cops. Ondanks dat een oud-korpschef eens heeft aangegeven dat er weinig samenhang bestaat tussen wat de korpschef wil en wat de agenten op straat doen, heeft leiding wel enig effect. Naarmate prioriteiten beter aansluiten bij wat er op de werkvloer leeft, deze persoonlijk door het management worden uitgedragen (voorbeeldgedrag) en de agenten erop worden aangesproken, is de kans op doorwerking van beleid in uitvoering groter (van Stol ea, 2004).

In de praktijk moeten korpschefs het evenwicht vinden tussen enerzijds het praktisch professionalisme op de werkvloer en anderzijds de afstandelijke beleidsplanning vanuit de politiek-bestuurlijke omgeving. Uit onderzoek van Boin (Boin, e.a.2003) blijkt dat korpschefs hier uiteenlopende oplossingen voor vinden. Faciliterende korpschefs vertrouwen op de professionaliteit van hun dienders en staan vrijheid van handelen voor, in gebondenheid. Daarnaast zijn er sturende korpschefs die aan 'aansturing' doen; zij zijn meer manager.

Positieve effecten van rationeel management en vertrouwen in de ICT oplossingen voeren bij alle korpschefs de boventoon (Stol, 1998, p. 161).

3.3.4.3 Sturing van buitenaf

Op lokaal niveau ervaren politiemedewerkers spanningen tussen interne sturing (beleidsprioriteiten, capaciteitsgrenzen) en de verwachting dat ze op de lokale situatie afgestemd maatwerk moeten leveren onder regie van de gemeente met haar integraal veiligheidsbeleid (van Stol, 2004).

De 'hoofdcommissarissen van de straat' hebben intern moeite collega's te mobiliseren om toezeggingen die zij hebben gedaan aan externe partners, waar te maken (van Stol, 2004). In een organisatietype waar hiërarchie belangrijk is, ontberen zij voldoende 'strepn'. Terwijl ze buiten vaak fungeren als aanjagers en gezag hebben als veiligheidsexpert, beschikken ze intern niet over voldoende gezag (van Sluis, 2006).

De aansturing op kerntaken als samenwerking met externe partijen en het daarvoor benodigde netwerken in het gebiedsgebonden werken, laat vaak te wensen over (van Stol, 2004). Intern ontbreekt het aan normen en afspraken over concrete en haalbare doelen in het werken aan veiligheid met andere partijen.

Als gevolg van een breed gedragen gevoel in de samenleving dat de onveiligheid onaanvaardbaar is geworden en dat de politie tekort schiet in haar taken, heeft de reactie plaats gevonden dat de politie sterker aangestuurd moest worden: zowel centraler als meer focus op het 'echte' politiewerk (boeven vangen en repressie). Dit is de kerntakendiscussie (van Sluis ea, 2006).

In de praktijk uit de spanning zich tussen het repressieve beleidsdenken, waarin de politie zich beperkt tot haar kerntaken, en de veelvormige samenwerkingsvormen die zich ontwikkeld hebben met andere organisaties. De paradox van dit al is dat naarmate de politie zich verder terugtrekt op haar kerntaken, zij in de praktijk meer dan voorheen gedwongen zal zijn zich te oriënteren op andere partijen voor afstemming en overdracht van taken. Taakafbakening veronderstelt een dialoog (van Sluis ea, 2006).

3.4 Sturingsmodellen voor de politie

De ontwikkelingen bij de politie zoals hiervoor geschetst, zijn niet uniek voor de politie. In veel beleidssectoren zijn ingewikkelde problemen en veel actoren. Het denken over sturing bij de politie is wel beïnvloed door dit soort sturingsperikelen en Bekkers (2002) spreekt dan ook van een overgang van klassieke naar nieuwe vorm, en van sturing (van Sluis ea, 2006).

Bekkers typeert een organisatie in de klassieke benadering als een soort machine; het idee van perfect administration. Problemen worden gezien als het resultaat van slecht management, een slechte organisatie of van haperende tandwielen in de overheidsmachine. Falende sturing uit zich onder ander in

onduidelijke doelstellingen, gebrekkige middelen, onduidelijke taken en een gebrekkige communicatie (van Sluis ea, 2006).

Er is bij de klassieke benadering geen/weinig aandacht voor het zelfsturende vermogen van de organisatie of een beleidssector. Het aangrijpingspunt voor sturing is het beheerden van de interne (bedrijfs-)processen. Hiertoe wordt gedetailleerde wet- en regelgeving ingezet: "meten is weten" en "meer weten is beter sturen" (van Sluis ea, 2006).

Vanaf de jaren tachtig ontstaat steeds meer twijfel over de effectiviteit en de wenselijkheid van deze opvatting over sturing. Nieuwe vormen van sturing hebben gemeen dat organisaties in een bepaalde beleidssector over zelfsturende en zelforganiserende vermogens beschikken; sturing vindt meer plaats op afstand. Doordat de overheid wederzijds afhankelijk is van andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven en burgers voor de realisatie van haar doelstellingen is het oplossen van problemen een samenspel geworden van allerlei partijen. Overleg, onderhandeling, ruil en compensatie zijn nodig om een breed netwerk van diverse organisaties gemobiliseerd te krijgen. Dit geldt helemaal in kader van veiligheidsbeleid. Sturing in de moderne conceptie gaat uit van steeds meer dialoog vanuit het idee dat beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd in beleidsnetwerken (Bekkers, 2002).

Deze sturingsconcepties kunnen doorvertaald worden naar vier sturingsmodellen voor de politie. Deze worden onder de matrix (van Sluis ea, 2006) verduidelijkt.

Sturingsconceptie	Klassiek	Modern
Top-down	Command and Control	Sturing op hoofdlijnen Selectieve sturing
Bottom-up		Facilitaire sturing

Tabel 3: Sturingsconcepties

Command and Control

Deze variant is bij uitstek hiërarchisch van aard en top-down gericht. De bestuurder (het Rijk) bepaalt wat het probleem is en hoe het moet worden opgelost. De anderen, de politie in het geval van veiligheidsbeleid, mag dat uitvoeren. Bestuurder en bestuurde zijn in de relatie helder (van Sluis ea, 2006).

Sturing op hoofdlijnen

In het geval van sturing op hoofdlijnen kan de bestuurder volstaan met het aangeven van de hoofdlijnen van beleid. De politie heeft in dit model ruimte voor zelfsturing, zolang zij binnen de vastgestelde beleidskaders blijft. Instrumenten die hier voornamelijk worden gebruikt zijn delegatie en mandaat (van Sluis ea, 2006).

Selectieve sturing

Waar bij sturing op hoofdlijnen, alle relevante hoofdlijnen worden gedefinieerd en vastgesteld, vindt bij selectieve sturing een nauwkeurige selectie plaats van beleidspunten. Zowel de bestuurder als de bestuurdde moeten hier beiden van hoge kwaliteit zijn: de bestuurder om dat deze de juiste aangrijpingspunten moet kiezen/selecteren, de bestuurdde omdat het beroep op zelfsturing hier groter is dan bij sturing op hoofdlijnen (van Sluis ea, 2006).

Facilitaire sturing

Van facilitaire sturing is sprake wanneer de bestuurder andere actoren in staat stelt om te sturen. Die andere actoren worden gestimuleerd om andere wegen in te slaan, voorzien van de nodige hulpmiddelen om dat met succes te doen. Facilitaire sturing leidt alleen tot goede resultaten als de bestuurder zeer precies op de hoogte is van wat de andere actoren doen, ziet welke problemen zij tegenkomen en de bestuurder daar net als de andere partijen van leert. Bij dit model passen geen toezicht of controle op afstand maar juist instrumenten die andere overheden in staat stellen om maatwerk te leveren (van Sluis ea, 2006).

3.5 Prestatiemeting in de publieke sector

Het maken van prestatieafspraken tussen overheden en uitvoerders van publieke diensten staat volop in de belangstelling. De Rijksoverheid stelt bijv. prestatieafspraken op met de politiekorpsen over de prioriteiten van de agenten op straat. De prestatieafspraken dienen hierbij als evaluatiemechanisme of toetsingskader (van Mil ea, 2008). Van Mil ea. geven ook aan dat aan de diverse vormen van prestatiemeting een of meerdere redenen ten grondslag liggen, zoals:

1. Transparant maken;
2. In gang zetten van een leerproces;
3. Vergelijking tussen organisaties mogelijk maken;
4. Kunnen oordelen;
5. Kunnen afrekenen;

Het meten van prestatie, in vervolg op de eerder genoemde gerichte beïnvloeding van de wijze van uitvoering van werk, in de publiek sector is door H. de Bruijn (2001) goed omschreven. In deze paragraaf zal in het kort een verhandeling volgen wat prestatiemeting in de publieke sector behelst, waar rekening mee te houden en waar aan voldoen moet worden om (mogelijk) perverse gedragingen van de organisatie of leden van de organisatie te helpen voorkomen.

Ik heb voor dit perspectief op prestatiemeting gekozen omdat H. De Bruijn veelvuldig aangehaald wordt in de vele onderzoeken die reeds gedaan naar prestatiemeting bij de overheid en specifiek bij de politie. Daarnaast heeft De Bruijn tevens aangegeven dat zijn verhandeling over prestatiemeting in het publieke domein specifiek de professionele organisaties als onderwerp heeft. Hierbij moet gedacht worden aan universiteiten, ziekenhuizen en de gerechtelijke organisaties maar ook street-level organisaties zoals de politie.

De centrale gedachte achter prestatiemeting is een eenvoudige: een overheidsorganisatie formuleert beoogde prestaties en geeft aan hoe deze kunnen worden gemeten door prestatie-indicatoren te definiëren. Vervolgens kan, nadat de organisatie haar inspanningen heeft verricht, duidelijk worden gemaakt of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd en wat deze hebben gekost (de Bruin, 2004). Verder geeft de Bruin (2004) aan:

“Een probleem vormt hierbij echter dat de effecten van overheidsinterventie moeilijk te meten zijn. De redenen hiervoor zijn onder andere als volgt:

- prestaties van de overheid zijn meervoudig en komen in (vaak) in co-productie tot stand;
- de doorlooptijd tussen interventie en uiteindelijk effect kan lang zijn, waardoor:
- het effect (de outcome) van de interventie niet te meten valt en zeker niet wanneer het gaat om abstracte doelen gaat als leefbaarheid, veiligheid, integratie of kwaliteit;

Wel meetbaar zijn de directe effecten van overheidsinterventie, de output, zoals geschreven bekeuringen, afgeven vergunningen, of een gepubliceerd artikel.

Prestatiemeting dwingt als het ware een organisatie haar doelstellingen te formuleren voor de verschillende programma's waarvoor zij verantwoordelijk is en aan te geven binnen welke termijn deze gerealiseerd moeten worden. Voor elk van deze doelen laat de organisatie haar ambities zien in de prestatie-indicatoren.

Prestatiemeting wordt door velen aangeprezen vanwege de heilzame werking die het heeft. Hieronder volgen enkele van de genoemde positieve werkingen van prestatiemeting:

- prestatiemeting leidt tot transparantie en is daarmee een prikkel voor innovatie;
- prestatiemeting beloont prestaties, voorkomt bureaucratie; prestatiemeting is bevorderlijk voor de kwaliteit van beleid- en besluitvorming;

Naast deze positieve effecten van prestatiemeting zijn er ook enkele bezwaren te noemen, Niet zozeer tegen prestatiemeting als wel onder welke condities prestatiemeting in de publieke sector mogelijk is.”

In Tabel 4 (de Bruin, 2004) wordt hier een overzicht van gegeven:

Prestatiemeting mogelijk	Prestatiemeting niet mogelijk
Een organisatie heeft producten	Een organisatie heeft plichten en is sterk waardegebonden
Producten zijn enkelvoudig	Producten zijn meervoudig
Een organisatie is product georiënteerd	Een organisatie is proces georiënteerd
Autonome productie	Co-productie: producten komen in relatie met anderen tot stand
Producten staan op zichzelf	Producten zijn vervlochten
Causaliteiten zijn bekend	Causaliteiten zijn onbekend
Kwaliteit in prestatie-indicatoren te definiëren	Kwaliteit niet in prestatie-indicatoren te definiëren
Uniforme producten	Variëteit aan producten
Omgeving is stabiel	Omgeving is dynamisch

Tabel 4: Mogelijkheden prestatiemeting

Deze kenmerken beogen niet aan te tonen dat prestatiemeting bij de overheid niet mogelijk is; wel dat er met een aantal zaken rekening moet worden gehouden. Tevens geeft dit overzicht aan in welke richting systemen van prestatiemeting zich dienen te ontwikkelen zodat ze rekening houden met de bijzondere aard van het publieke domein (de Bruin, 2004).

3.6 Perverse effecten

Naast de bovengenoemde positieve effecten van prestatiemeting bestaat er ook een ander beeld: prestatiemeting roept op tot een aantal perverse effecten. Hier wordt op ingegaan omdat met het afsluiten van de 2^e ronde contracten, de ervaringen van de 1^e ronde kunnen worden meegenomen en zo eventuele ongewenste effecten vermeden kunnen worden. Dit is een primaire focus van dit onderzoek: zijn in de 2^e ronde prestatiecontracten andere prestatie-indicatoren afsloten met als doel perverse effecten te voorkomen die zich in de eerste contracten wel voor deden. Ook zal het leren van een andere, soortgelijke sector (gezondheidszorg) onderzocht worden. Wat heeft men destijds daar geleerd, en zijn die lessen toegepast op de 2^e rondecontracten bij de politie Rotterdam-Rijnmond

Terug naar de perverse effecten van prestatiemeting. Welke perverse effecten kunnen optreden en waarom, en op welke wijze moet de prestatiemeting worden vormgegeven om deze effecten te voorkomen?

3.6.1 Prestatiemeting is een stimulans voor strategisch gedrag

Het meten van prestaties kan een belangrijke stimulans zijn voor de productiviteit van een overheidsorganisatie. Door de meting wordt de productie zichtbaar gemaakt en er kan op de prestatie afgerekend worden, afhankelijk van de toegekende functies (de Bruin, 2004).

Het meten en belonen van producten kan echter ook een belangrijke prikkel zijn voor strategisch gedrag. Strategisch gedrag wordt omschreven als gedrag dat uitsluitend bedoeld is om de productie volgens de criteria van het systeem te

verhogen maar vanuit professioneel perspectief heeft deze productieverhoging geen of een negatieve betekenis (de Bruin, 2004).

De prestaties bestaan feitelijk niet, uitsluitend op papier, en hebben geen of een zeer beperkte maatschappelijke betekenis. Hierbij moet wel worden aangetekend dat wat op maatschappelijk niveau als strategisch gedrag wordt gezien, op het niveau van de organisatie correct gedrag is, bijvoorbeeld het veiligstellen van budgetten door de gestelde prestaties te leveren. Dit maakt het moeilijker een moreel appèl te doen om dit gedrag te laten (de Bruin, 2004).

3.6.2 Prestatiemeting blokkeert innovaties en ambities

De gedachte achter dit perverse effect is dat de organisatie die zich geconfronteerd ziet met prestatiemeting, de prestaties zo efficiënt mogelijk zal willen behalen. De focus van de organisatie komt dan te liggen op de productie die zij gemakkelijk kan realiseren. Wanneer er financiële prikkels zijn wordt het denken in cash cows sterker. Omdat innovatie het opzoeken van het onbekende is en het nemen van risico's daaraan inherent, zullen organisaties die denken in cash cows dit niet meer doen. Prestatiemeting gaat dan dus ten koste van innovatie (de Bruin, 2004).

Door de focus op productie (output) neemt de focus op throughput af. Daarnaast is een bekend verschijnsel dat organisaties hun prestaties verhogen door het optimaliseren van de input: bij minimale throughput een maximale output. Kortgezegd: cherry-picking (de Bruin, 2004).

3.6.3 Prestatiemeting verhult de daadwerkelijke prestaties

Het doel van prestatiemeting is mede het verantwoorden van de eigen prestaties van een organisatie. Het is een belangrijk middel om (publieke) verantwoording enigszins te objectiveren.

Prestatiemeting kan echter ook de prestaties van een organisatie verhullen. Dit vindt plaats wanneer steeds meer informatie geaggregeerd wordt en deze daarmee dus verder van het primaire proces komt te staan. Het zicht op causale verbanden raakt verloren en daarmee de betekenis aan de cijfers.

Naast verlies aan betekenis speelt er nog een ander fenomeen mee: naar mate de afstand tussen producent en gebruiker van de cijfers toeneemt, neemt de vermeende hardheid van de cijfers toe. Een productiecijfer krijgt in combinatie met andere (vaak kwalitatieve) informatiebronnen betekenis. Wanneer deze ontbreekt, worden kwantitatieve gegevens steeds "harder" (de Bruin, 2004).

De Bruin (2004) onderscheidt ook twee betekenissen die een prestatie zo krijgt:

- Een betekenis op het niveau van het primaire proces, en
- Een betekenis die op het bestuurlijk niveau wordt toegekend.

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

In overheidsorganisaties moet steeds een afweging worden gemaakt tussen verschillende belangen die strijdig met elkaar kunnen zijn. Bij het definiëren van prestatie-indicatoren wordt vaak gekozen voor indicatoren die kwantiteit meten. Als gevolg hiervan zullen vooral meetbare en makkelijk waar te nemen en goed te definiëren belangen en taken voorrang krijgen (de Bruin, 2004). Slecht zichtbare prestaties, die echter wel degelijk een algemeen belang kunnen dienen zullen steeds minder aandacht krijgen. Men richt zich vanzelfsprekend liever op die activiteiten die tot een beloning leiden en laten andere zaken links liggen (Koning ea, 2004).

3.6.5 Prestatiemeting kan leiden tot een straf op prestaties

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

3.6.6 Conclusie

Het afsluiten van prestatiecontracten in de publieke sector heeft positieve effecten, maar er bestaat tevens het risico dat één of meer van de genoemde perverse effecten kunnen optreden. Het grootste risico van prestatiemeting is dat dit uitsluitend producten of output gaat meten. Wanneer het proces (throughput) buiten beschouwing wordt gelaten zullen de cijfers steeds verder van het primaire proces af komen te staan. Doordat de kwalitatieve data benodigd voor de juiste interpretatie en context van de gegevens ontbreekt, ontstaat als vanzelf een nadruk op kwantiteit.

In de volgende paragrafen zal aan de orde komen of en hoe de relatie tussen bestuurder en street-level bureaucracy zodanig gestuurd kan worden dat er een gezonde dynamiek in de sturingsrelatie ontstaat.

3.7 Ontwerpprincipes voor prestatiemeting

Prestatiemeting kent naast heilzame effecten ook perverse effecten. Op de lange termijn zullen de perverse effecten de heilzame effecten verdrijven. Met dit in het achterhoofd is de vraag hoe prestatiemeting vormgegeven kan worden zonder dat de perverse effecten (in sterke mate) zullen optreden (de Bruin, 2004).

De Bruijn geeft aan dat er drie verschillende ontwerpprincipes zijn die, wanneer toegepast, de perverse effecten zullen tegen gaan. Dit zijn:

- Interactie;
- Variëteit en redundantie;
- Dynamiek;

In de volgende paragrafen volgt een korte uiteenzetting van deze principes.

3.7.1 Interactie

Een belangrijke waarde bij prestatiemeting is vertrouwen. Bij gebrek aan vertrouwen tussen bestuurder en professional ontstaat er een sterke prikkel het systeem te laten perverteren. Vertrouwen ontstaat alleen indien er recht wordt gedaan aan het gegeven dat prestaties in een netwerk van afhankelijkheden tot stand komen: de professional en zijn coproductent zijn onderling afhankelijk. Daarnaast bestaat er ook tussen bestuurder en professional een wederzijdse afhankelijkheid. Uit het laatst volgt dat prestatiemeting eerder onderdeel is van een contractuele relatie tussen beiden dan dat er van een hiërarchische relatie sprake is. Wanneer prestaties in een netwerk van afhankelijkheden tot stand komen zal de prestatiemeting op interactie tussen bestuur en professional gebaseerd moeten zijn. De interactie betreft dan beslissingen over de definitie van producten, wat de prestatie-indicatoren voor deze producten zijn en hoe prestaties worden gemeten en beoordeeld (de Bruin, 2004).

3.7.2 Variëteit en redundantie

Publieke dienstverlening is een meervoudige activiteit: er zijn meerdere, deels tegenstrijdige criteria in het geding die voortdurend andere trade-offs vergen. Meervoudigheid impliceert dat er de producten van een organisatie op verschillende wijzen kunnen worden gedefinieerd en dus ook op verschillende wijzen kunnen worden gemeten en beoordeeld. Als dit zo is, dient aan oordeelsvorming over de professionele productie altijd een zekere variëteit ten grondslag te liggen (de Bruin, 2004).

Redundantie gaat een stap verder: er worden in dat geval productdefinities, prestatie-indicatoren en systemen van meten en oordelen gehanteerd die elkaar overlappen en deels strijdig kunnen zijn (de Bruin, 2004).

Variëteit en redundantie zijn dan ook bevorderlijk voor het inhoudelijke gehalte van prestatie meting en dragen bij aan het inhoudelijke gezag van de prestatiemeting (de Bruin, 2004).

3.7.3 Dynamiek

In de vorige paragrafen is aangehaald dat wanneer een sturingsrelatie die eenzijdig het product of het proces meet effecten zal voortbrengen die ongewenst zijn. Het toestaan van meer variëteit in maakt de prestatiemeting meer inhoudsvol (de prestatie kan vanuit meerdere perspectieven bekeken worden) en kan dus meer betekenissen hebben maar zij blijft daarmee een prestatiemeting van producten (de Bruin, 2004).

Prestatiemeting wordt pas echt levendig wanneer de relatie wordt gelegd tussen producten en het proces van voortbrenging van deze producten. Tabel 5 worden de verschillen tussen prestatiemeting die zich richt op producten en die zich richt op processen weergegeven (de Bruin, 2004).

Prestatiemeting gericht op product	Prestatiemeting gericht op proces
Resultaat	Throughput
Lage tolerantie voor meer dan één maatstaf	Hoge tolerantie voor het gebruik van meer maatstaven
Oordeel van een expert	Dialogoog tussen professionals
'Long distance'-methoden	'local'-methoden
Externe reviewer	Interne reviewer
Ex post controle	'Real time' beeldvorming
Alle functies, ook afrekenen	Sterk accent op functie van leren
Zelfstandige naamwoorden	Werkwoorden
'De-mystificatie'	Verwondering
Onderling vertrouwen laag	Onderling vertrouwen hoog

Tabel 5: Prestatiemeting

Wanneer een overheidsorganisatie er in slaagt om bij de oordeelsvorming over de prestaties van die overheid zowel producten als processen te bezien en deze op een intelligente wijze met elkaar in verband te brengen, zal dit bevorderlijk zijn voor een levendige en dynamische prestatiemeting en recht doen aan de complexiteit van de professionele activiteit (de Bruin, 2004).

Wanneer de relatie tussen bestuurder en professional wordt vormgegeven zodanig dat product- en procesmeting plaatsvinden, heeft dit de volgende voordelen (de Bruin, 2004):

1. Output- en outcome cijfers worden niet gebruikt om een relatie tussen deze twee te leggen maar om de professional kritisch te bevragen over zijn proces;
2. Output- en outcome cijfers krijgen pas betekenis wanneer ze worden gekoppeld aan procesmeting, en vice versa;
3. Wanneer product en proces op elkaar betrokken zijn, is het niet nodig de productmeting voortdurend te verbeteren en te verfijnen;
4. De koppeling voorkomt de productie van drogredenen die kan optreden bij procesmeting. Deze worden nu ontmaskerd met behulp van de productmeting;
5. Door de relatie tussen product- en procesmeting wordt een eindeloos debat voorkomen tussen bestuurder en professional;

Het meten van prestaties op zodanige wijze dat zowel output als throughput bezien worden gaat uit van twee aannames (de Bruin, 2004):

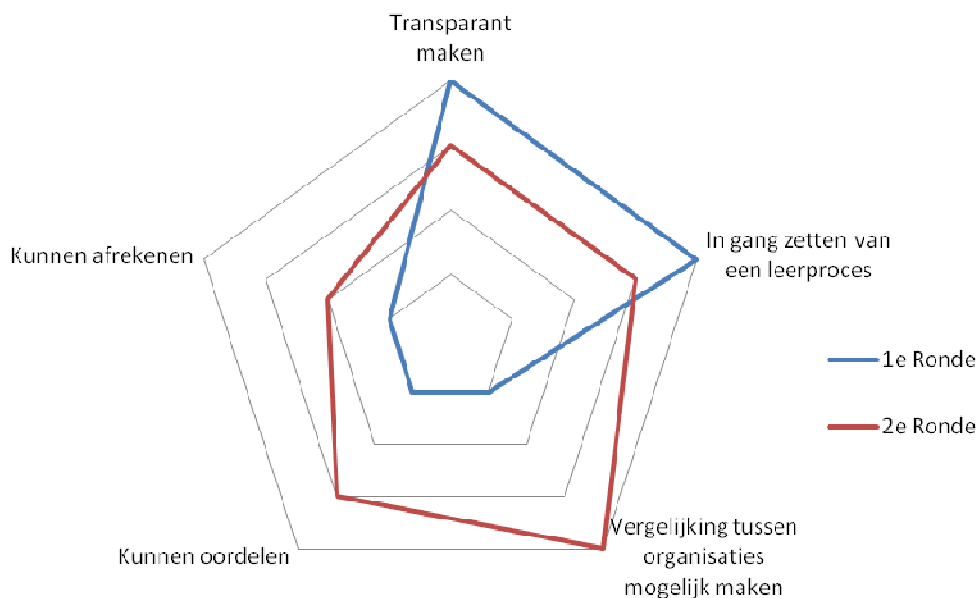
1. De professional is coöperatief;
2. Prestatiemeting staat los van besluitvormingsspelletjes in een organisatie;

3.8 Invoering van prestatiecontracten als transitieproces

Uit Van Mil ea. kunnen we verder gaan met de ontwerpprincipes van prestatiebesturing. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat als de relatie tussen opdrachtgever en de opdrachtnemer met veel zekerheid omgeven is, het vormgeven een ingroeiperiode functioneel kan zijn.

In paragraaf 3.5 worden vijf grondslagen voor prestatiemeting genoemd. Het gelijktijdig invoeren van al deze punten zal een averechts effect hebben. Het stapsgewijs toewerken naar een uitvoerige variant door in eerste instantie een lichte variant in te voeren.

De vijf grondslagen zijn in een spiderweb te plaatsen. In onderstaand figuur zijn deze vijf grondslagen afgebeeld met een fictieve waarde voor elke variabele.



Figuur 2: Prestatiemeting doelstellingen in de tijd (fictief voorbeeld)

In het volgende hoofdstuk, bij de beschrijving en analyse van de diverse rondes prestatiecontracten, zal ik de diverse rondes scores op elk van de grondslagen voor prestatiemeting. Hierdoor ontstaat een beeld in de tijd van de redenen voor de prestatiemeting en op basis daarvan kunnen mede conclusies getrokken worden betreffende de ontwikkeling van de prestatiecontracten.

Op basis van de analyses terug te vinden in gebruikte literatuur en analyse van deze literatuur zal ik de diverse rondes prestatiecontracten op elk van de vijf criteria beoordelen op een 5-punts schaal. Waarbij 1 gelijk staat "helemaal oneens" en 5 de hoogste waarde is met een beschrijving als "helemaal mee eens".

Hoofdstuk 4 Prestatiecontracten beschreven en geanalyseerd

4.1 Inleiding

In het eerste deel van dit vierde Hoofdstuk zal ik de opzet en inhoud van de prestatiecontracten die tussen de ministers van BZK en justitie met de korpsbeheerders zijn afgesloten behandelen van de diverse rondes en schets op die wijze de ontwikkeling van de prestatiecontracten in de loop der tijd.

In het tweede deel van dit Hoofdstuk vergelijk en analyseer ik de verschillen en overeenkomsten van 1^e, 2^e en 3^e ronde prestatiecontracten.

4.2 Beschrijving Landelijk Kader Nederlandse politie 2003-2006

4.2.1 Introductie

In 2002 wordt in het veiligheidsprogramma 'Naar een veiligere samenleving' van het nieuw gevormde kabinet Balkenende I melding gemaakt van prestatieafspraken op outputniveau die moeten worden afgesloten tussen de ministeries van BZK en Justitie en de politiekorpsen. De ambities die in het veiligheidsprogramma worden gelegd zijn om een z.g. trendbreuk te bewerkstelligen. Na de stijging van criminaliteit sinds de jaren zeventig wil het kabinet nu een vermindering van 20 tot 25 procent van de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte vanaf 2006 realiseren.

De hoofddoelstellingen die bij deze ambitie geformuleerd zijn hebben betrekking op het versterken van de algemene criminaliteitsbestrijding met daarbij enkele specifiek benoemde beleidsprioriteiten.

Om deze hoofddoelstellingen te bereiken is het onder andere noodzakelijk om 'het bedrijf van de rechtshandhaving' efficiënter te maken en te moderniseren. De ministers beloven met deze hoofddoelstellingen op het oog onder andere dat zij resultaatafspraken zullen maken met de politieregio's op basis van (vooraf) gedefinieerde prestatienormen: in februari 2003 wordt door de ministers van BZK en Justitie het 'Landelijk Kader Nederlandse Politie' (LKNP) met de korpsbeheerders afgesloten. De korpsbeheerders op hun beurt verplichten zich alle nodige maatregelen te treffen die leiden tot het tot stand komen van regionale convenanten per korps, die opgeteld leiden tot het realiseren van de resultaatafspraken uit het LKNP.

Dit LKNP sluit aan bij de meerjarenvisie 'Perspectief 2006' die is geformuleerd door het Openbaar Ministerie en bestaat uit prestatieverplichtingen. Deze verplichtingen vormen de basis voor de regionale prestatie contracten die in de loop van 2003 door alle korpsbeheerders en de beide ministers zijn ondertekend.

Het LKNP wordt ingevoerd tegen de achtergrond van een rapport van de Algemene Rekenkamer in 2003. Hier concludeert de Algemene Rekenkamer het volgende:

“Het is niet te zeggen of de politiekorpsen hun werk goed hebben gedaan. Ondanks vooruitgang is de informatie van de ministers van BZK en Justitie over de prestaties en resultaten van de politiekorpsen te onvolledig en onbetrouwbaar om daar uitspraken over te doen. De Algemene Rekenkamer concludeert voorts dat de regionale colleges (bestaande uit de burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie) weinig aandacht besteden aan het te voeren beleid en de verantwoording daarover.”

En doet de volgende aanbevelingen:

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de informatievoorziening over de taakuitvoering (inclusief capaciteitsinzet) op korte termijn te verbeteren. Voor de ministers is betrouwbare informatie uit de praktijk nodig om de landelijke beleidsthema's te kunnen bepalen. Daarnaast hebben zij deze informatie nodig uit het oogpunt van prestatiefinanciering en om zich naar de Tweede Kamer in de geest van het project 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' te kunnen verantwoorden.

De ministers van BZK en Justitie onderschrijven de bevindingen in het rapport grotendeels. Zij melden dat er al veel is gebeurd om de informatie over het werk van de politie te verbeteren. Zo komen er medio dit jaar convenanten over de bijdrage van elk korps aan de landelijke doelen voor een veiliger Nederland. Ook het Korpsbeheerdersberaad herkent een aantal bevindingen uit het rapport, maar heeft bezwaar tegen een landelijke eenheid in de taakuitvoering van de politie.

4.2.2 Beschrijving

Met het Landelijk Kader Nederlandse politie wordt voor het eerst een prestatiecontract gesloten tussen de Rijksoverheid en de Nederlandse Politie. Dit landelijk kader wordt aangegaan voor de periode van 1 januari 2003 tot 1 januari 2007. De looptijd van de regionale convenanten en de convenanten met het KLPD en het LSOP is gelijk aan die van dit landelijk kader.

De looptijd van het LKNP is 4 jaar (2003-2006). Hiermee geven de ministers van BZK en Justitie aan mijns inziens dat men serieus is met prestatiebesturing als zodanig en tegelijkertijd geeft men het signaal dat de Nederlandse politie zich met de looptijd van 4 jaar kan gaan organiseren op deze vorm van sturing. De looptijd valt (bijna geheel) samen met de kabinetperiode van Balkenende I en zijn snelle opvolger Balkenende II.

Relatie tussen de diverse actoren

Het prestatiecontract LKNP 2003-2006 wordt afgesloten tussen de Rijksoverheid (i.c. de ministers BZK en Justitie) en de korpsbeheerders van de vijftienvier regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD).

Naast dit prestatiecontract komt het kabinet op basis van het Veiligheidsprogramma en in aansluiting op het Landelijk Kader Nederlandse Politie tot resultaatafspraken per regio, vast te leggen in een regionaal convenant tussen de beide ministers en de korpsbeheerder van die regio.

Het landelijk kader vormt voor de geldende periode het kader voor de te sluiten regionale convenanten politie tussen enerzijds de beide ministers en anderzijds de korpsbeheerder van de betreffende regio. Een korpsbeheerder sluit een regionaal covenant politie na verkregen instemming van de betreffende hoofdofficier van Justitie en het betreffende regionale college. Uiteraard onverlet latende de formele bevoegdheden.

Afspraken

Het kabinet is in het Veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" duidelijk geweest in haar ambities om Nederland veiliger te maken. De prestatieafspraken moeten dat doel dienen. Vanuit dat perspectief is het concept van de prestatiecontracten en het toepassen er van duidelijk opgelegd door het Kabinet.

Bij de totstandkoming van de inhoud van de contracten hebben de beide politieministers veel contact en overleg gehad met de Korpsbeheerders en de Raad van Hoofdcommissarissen om tot de afspraken te komen. Er was ruimte om te overleggen en eigen punten in te brengen maar niet op wat gemeten werd, wel op de normstelling.

De prestatiecontracten zijn zeer gedetailleerd wat in wat er gemeten wordt/moet worden. In het LKNP 2003-2006 wordt afgesproken dat de korpsbeheerders zich verplichten om alle mogelijke maatregelen te treffen om de prestatieafspraken te realiseren. Dit zijn (in het kort):

- De korpsen dragen er gezamenlijk zorg voor dat het aantal aan het Openbaar Ministerie (OM) ter afdoening aangeboden zaken 'met een bekende dader' toeneemt zodat het aantal verdachten waarvan een proces-verbaal wordt aangeboden aan het OM ("rechtbankzaken") over het jaar 2006 is gestegen met 40.000 ten opzichte van het aantal in 2002.
- Ieder korps stelt jaarlijks een overzicht op van (jeugdige) veelplegers en/of harde-kern jongeren. Met de ketenpartners worden op basis hiervan afspraken gemaakt welk deel van de op dit overzicht voorkomende (jeugdige) veelplegers en/of harde-kern jongeren jaarlijks kan worden aangepakt. Wat betreft de doorlooptijden van door deze (jeugdige) veelplegers en harde-kern jongeren gepleegde misdrijven, geldt -in het perspectief van de doorlooptijden in de andere onderdelen van de keten- als uitgangspunt dat 80% van de processen-verbaal daarvan, binnen 30 dagen na het eerste verhoor van de verdachte door de politie aan het OM wordt aangeboden.
- De korpsen dragen er zorg voor dat het percentage aan de korpsen ter afhandeling uitgegeven rechtshulpverzoeken dat tijdig is afgehandeld volgens de normen voor de wijze van afdoening en de afdoeningstermijnen, ultimo 2006 is gestegen. De te bereiken waarde in 2006 zal in de loop van 2003 door de partijen worden vastgesteld.
- De korpsen dragen gezamenlijk zorg voor een intensivering van het operationeel vreemdelingtoezicht. Er vindt monitoring plaats van deze intensivering aan de hand van het aantal staandhoudingen (op grond van artikel 50, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000) en, mede in het verlengde hiervan, van het aantal (criminele) illegale vreemdelingen dat in bewaring wordt gesteld, waarbij de uitkomsten worden gezien in relatie tot de rest van

de keten. Voor 1 januari 2004 zullen de partijen komen tot een nadere precisering.

- Met ieder afzonderlijk korps worden in het regionale convenant afspraken gemaakt over de in 2006 minimaal te bereiken score betreffende telefonische bereikbaarheid via het Landelijk Telefoonnummer Politie (LTP), over de kwaliteit van de dienstverlening in verband met de LTP en over de telefonische bereikbaarheid via het alarmnummer 1-1-2, alsmede over het in 2006 bereiken van een substantiële verbetering van de schaalscore 'beschikbaarheid' uit de Politiemonitor bevolking (PMB). Onder een substantiële verbetering wordt het bereiken van de door het korps behaalde hoogste waarde uit de periode 1993 tot en met 2002 verstaan. Hiermee wordt ook op landelijk niveau de hoogste waarde uit de periode van 1993 tot en met 2002 bereikt.
- Met ieder afzonderlijk korps wordt in het regionaal convenant een afspraak gemaakt over het in 2006 bereiken van een substantiële verbetering van het percentage van de bevolking dat zegt "(zeer) tevreden" te zijn over het laatste politiecontact. Onder een substantiële verbetering wordt verstaan het bereiken van de hoogste waarde uit de periode 1993 tot en met 2002. Hiermee wordt ook op landelijk niveau de hoogste waarde uit de periode van 1993 tot en met 2002 bereikt.
- De korpsen zorgen er gezamenlijk voor dat het aantal uit staandehoudingen voortgekomen boetes en transacties over het jaar 2006 is toegenomen met minimaal 180.000 ten opzichte van het aantal over het jaar 2002.
- De korpsen zorgen er gezamenlijk voor dat het totale landelijke ziekteverzuimpercentage (waarin het ziekteverzuim korter en langer dan één jaar is opgenomen) over het jaar 2006 maximaal 8% bedraagt. In het regionale convenant worden per korps afspraken gemaakt over het ziekteverzuimpercentage.
- Met ieder afzonderlijk korps wordt in het regionale convenant een afspraak gemaakt om in de periode 2002-2006 te komen tot een doelmatigheidsverbetering van minimaal 5% van de feitelijke sterkte per 31 december 2002 (met inbegrip van het terugdringen van het ziekteverzuim) ten behoeve van het primaire proces. Ieder korps stelt daartoe een plan van aanpak op waarin samenhangende maatregelen (waaronder de optimalisatie van capaciteitsmanagement) worden weergegeven die, samen met de maatregelen ten behoeve van de terugdringing van het ziekteverzuim, deze doelmatigheidsverbetering realiseren.
- Korpsen die in 2006 een ziekteverzuimpercentage hebben dat lager is dan het landelijk gemiddelde streefcijfer van 8%, mogen het verschil tussen het landelijk gemiddelde streefcijfer en het ziekteverzuimpercentage van dit korps, in mindering brengen op de doelmatigheidsdoelstelling van 5%.
- De korpsen (inclusief het KLPD) dragen in samenwerking met het LSOP zorg voor een uitbreiding van de personele sterkte van de Nederlandse politie met, bij overigens gelijkblijvend beleid, minimaal 4.000 fte (full time equivalent) inclusief de reeds in 2001 toegekende sterkte-uitbreiding van 1000 fte, zoals beschreven in de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 14 november 2002. De sterkte komt daarmee uit op ca. 54.500 fte in 2010.

Deze prestatieafspraken zijn per afspraak ingedeeld naar het type, gericht op output, input, throughput, outcome, etc. Dit alles vanuit het perspectief van de politie, niet de volgende in de keten. Dat levert de volgende indeling op:

Indicatoren	Type
Aantal bekende verdachten aan OM	Output
Processen verbaal (jeugdige) veelplegers en/of harde-kern jongeren	Output
percentage tijdig ter afhandeling uitgegeven rechtshulpverzoeken	Output
Intensivering operationeel vreemdelingtoezicht	Output
Telefonische bereikbaarheid en	Output
Tevredenheid in Veiligheidsmonitor	Output
aantal uit staandehoudingen voortgekomen boetes en transacties	Output
Ziekteverzuimpercentage verbetering (2x)	Output
Doelmatigheidsverbetering	Output
de personele sterkte van de Nederlandse politie	Output

Tabel 6: Prestatieindicatoren LKNP 2003-2006

De conclusie van deze prestatieafspraken is dat deze zeer gericht zijn op het leveren van output en met name zijn de afspraken erg kwantitatief georiënteerd. Zoals uit deze lijst blijkt, wordt er niet alleen in detail beschreven wat er gemeten wordt, maar er wordt ook veel gemeten.

De achterliggende gedachte van de prestatieconvenanten is het willen verbeteren van de veiligheid in Nederland. Het middel prestatiecontracten is gekozen omdat volgens de voorstanders strakkere prestatiebesturing nodig was om de politie tot grotere prestaties te dwingen en een einde te maken aan 'de vrijblijvendheid' zoals minister Remkes het destijds uitdrukte (Jochoms e.a. 2004). Daarnaast is onder de voorstanders de mening "what gets measured, gets done" vaker te horen.

Naast de veiligheidsdoelen zoals gesteld in het Veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" wil het kabinet ook nadrukkelijk de politie moderniseren en bedrijfsmatiger maken. Dit blijkt onder andere uit een aantal passages uit dat Veiligheidsprogramma:

"Het kabinet is bereid om een aantal onorthodoxe maatregelen te nemen om haar doelstellingen te realiseren. Hierbij wordt modernisering van de bedrijfsvoering heel duidelijk als een maatregel gezien om de veiligheidsdoelen van het kabinet te bereiken:

De modernisering van de bedrijfsvoering van de diensten op het gebied van onderlinge samenwerking planning, logistiek en automatisering. Daar wordt in het veiligheidsprogramma ook duidelijk dat het kabinet nadrukkelijk wil inzetten op modernisering en het efficiënter maken van het bedrijf van de rechtshandhaving. Dit betekent de kerntaken weer centraal stellen, verantwoordelijkheden duidelijker neerleggen waar zij thuis horen, en

in het algemeen het doelgerichter en doeltreffender maken van de overheidsreactie en het sanctiebeleid.”

Sturingsconcept

De sturing tussen de ministers en de politiekorpsen vindt in belangrijke mate plaats door middel van een beleids- en beheerscyclus. De onderwerpen in dit programma die specifiek zijn gericht op de politie, hebben het karakter van de landelijke beleidsthema's, bedoeld in artikel 43a van de Politiewet 1993

Van belang is dat de uitvoering van de maatregelen daadwerkelijk gestalte krijgt. De maatregelen dienen snel hun weg te vinden in de beleids- en activiteitenprogramma's van departementen, ketenpartners en uitvoerende organisaties en concreet in uitvoering te worden genomen. De Rijksoverheid wil anderen in staat te stellen hun werk goed uit te voeren.

De ministers van BZK en Justitie zorgen voor wetsvoorstellen die de wettelijke onderbouwing geven aan de prestatieconvenanten.

In paragraaf 3.4 zijn de sturingsmodellen die ik in dit onderzoek onderscheid, uiteengezet. Op basis van die classificatie kan het eerste Landelijk Kader Nederlandse politie getypeerd worden.

Zoals in de eerdere delen van deze beschrijving uiteengezet, is het LKNP 2003-2006 door het Rijk geïnitieerd en feitelijk opgelegd. Er is overleg geweest met de politie en de korpsbeheerders maar dat ging niet over de exacte zaken die gemeten moesten worden. Ook de doelstellingen zijn door het Rijk gegeven. Daarbij had het Rijk voor de prestatiecontracten wel de behoefte om de aansturing te centraliseren werd deze tendens ingezet maar met de komst van de prestatiecontracten is dat een stap verder getrokken. Ook de aanpassing van de politie vind ik een uiting van de verdere centralisering. Dit geeft blijk van een hiërarchische en top-down gerichte manier van aansturen.

Naast de top-down/bottom-up wijze van aansturen, is er nog de indeling van klassiek versus modern. Gezien de aard van de relatie, de inhoud van de prestatiecontracten en in het bijzonder de mate van details en veelomvattendheid van de afspraken en wat er gemeten moet worden, inclusief de norm waaraan voldaan moet worden, wil ik deze wijze van aansturen op deze as van de categorieën typeren als klassiek.

Mijn conclusie is dat de eerste ronde prestatieafspraken te typeren zijn als bij uitstek hiërarchisch van aard en top-down gericht. De bestuurder (het Rijk) bepaalt wat het probleem is en hoe het moet worden opgelost. De ander, de politie in het geval van veiligheidsbeleid, voert dat uit. Bestuurder en bestuurde zijn in de relatie helder. Daarom schets ik het Landelijk Kader Nederlandse politie als een "command and control" type sturingsmodel.

4.3 Beschrijving Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007

4.3.1 Introductie

Na het Landelijk Kader 2003-2006, willen de ministeries van BZK en Justitie en de Nederlandse politie het principe van de prestatiecontracten continueren. Dit Landelijk Kader wordt in principe aangegaan voor de duur van één jaar. Uitgaande van het aantreden van een nieuw kabinet in de eerste helft van 2007, wordt uiterlijk 1 mei 2007 besloten over verlenging dan wel vernieuwing van de afspraken uit dit Landelijk Kader.

Tijdens het afsluiten van dit Landelijk Kader was er zicht op vervroegde verkiezingen. Het Landelijk Kader beslaat daarom een periode van één jaar (2007). Het is aan het volgende kabinet om te besluiten of het Landelijk Kader 2007 verlengd of vernieuwd wordt. Besluitvorming hierover dient plaats te vinden vóór 1 mei 2007, om zo de politie de kans te geven de resultaten ervan te verwerken in de beleids- en beheerscyclus van 2008.

4.3.2 Beschrijving

Relatie tussen de diverse actoren

Tussen LKNP 2003-2006 en het LKNP 2007 verandert weinig in de relatie tussen de verschillende actoren. Het principe van de prestatiecontracten tussen enerzijds de ministers BZK en Justitie en anderzijds de korpsbeheerders van de 25 politieregio's en de KLPD wordt gehandhaafd; inclusief de doorvertaling naar regiocontracten die tussen elk van de regio's en de beide ministers worden afgesloten.

In de structuur en de wijze van afspraken maken is niet veel veranderd tussen het LKNP 2003-2006 en het LKNP 2007. Dezelfde actoren doen mee en er worden wederom convenanten afgesloten tussen de politieminsters en de korpsbeheerders.

Toch heeft deze 2^e ronde van prestatiecontracten een iets andere dynamiek, lijkt het. Het feit dat de 1^e ronde prestatieconvenanten is afgesloten en succesvol door bijna alle korpsen is ingevuld/uitgevoerd, helpt het vertrouwen in de prestatieconvenanten. De lat lag weliswaar niet hoog bij de 1^e ronde, maar het principe lijkt nu voor de betrokkenen bewezen.

Doordat er in de 1^e ronde een aantal effecten is opgereden en andere effecten minder groot dan verwacht, zoals ik hoofdstuk 5 uit een zal zetten, is er meer ruimte voor overleg over verbetering van de convenanten.

Argumentatie LKNP 2007

Met het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (LKNP 2003-2006), en de daarbij horende prestatieafspraken, zijn aansprekende resultaten geboekt, aldus de opstellers van het LKNP 2007. Die lijn wil men graag doortrekken.

Er is ook van de ervaring geleerd en dus wordt een paar dingen anders gedaan:

- De prestatieafspraken die met prestatiebekostiging gefinancierd worden, worden beperkt tot zes indicatoren waarop de output of outcome helder te meten is; de resultaatafspraken;

- Daarnaast wil men meer gebruik maken van benchmarken omdat vergelijken, leren (en daarover verantwoording afleggen) een alternatief maar minstens zo doeltreffend sturingsinstrument is;
- Ook worden er procesafspraken (die voor een groot deel al eerder zijn overeengekomen) gemaakt. Voor de overzichtelijkheid worden ook die onderwerpen in dit Landelijk Kader opgenomen.
- Tenslotte wil men de ruimte bieden om te experimenteren. Op belangrijke thema's (zoals jeugdige veelplegers, klanttevredenheid en verdachten OM) zullen de korpsen hun werkwijze verder verbeteren.

Binnen de experimenten is samenwerking met ketenpartners een belangrijk uitgangspunt. De experimenten kunnen leiden tot nieuwe standaarden voor de hele politie. De experimenten worden ook gebruikt om na te gaan of en hoe landelijke afspraken met politie en ketenpartners mogelijk zijn. Deze landelijke afspraken kunnen eventueel worden opgenomen in de volgende ronde prestatieafspraken, zodat een nog betere prestatiesturing kan plaatsvinden.

Afspraken

De opvolger van het LKNP 2003-2006 is het LKNP 2007. Er is na de eerste periode van vier jaar besloten om opnieuw een LKNP af te sluiten en deze een looptijd van één jaar te geven met een optie op één jaar verlenging.

De afspraken zijn een vervolg op de afspraken in het Landelijk Kader Nederlandse politie 2003-2006, maar zijn ook een verbreding en verdieping van die afspraken. In vergelijking met de prestatieafspraken van vier jaar geleden is de aandacht verschoven van kwantiteit naar kwaliteit. Zo is er meer aandacht voor overlast, de kwaliteit van de opsporing, de gebiedsgebonden politiezorg en de kwaliteit van de politieorganisatie. Naast prestatieafspraken is er voor 2007 tevens aandacht voor procesafspraken en benchmarken. Op basis van het Landelijk Kader sluiten de ministers afzonderlijke convenanten met de politiekorpsen. In die regionale convenanten wordt per korps vastgelegd welke bijdrage geleverd wordt aan het behalen van de landelijke afspraken.

Concreet worden er zijn zes resultaatafspraken gemaakt, die opgenomen zijn in de systematiek van prestatiebekostiging (verdachten OM, doorlooptijden veelplegers, beschikbaarheid, vreemdelingentoezicht, telefonische bereikbaarheid en tevredenheid). Deze resultaatafspraken zijn nader uitgewerkt in het LKNP 2007.

Daarnaast zijn er vier prestatieafspraken waarop wordt gebenchmarkt. Het betreft hier de afspraken over: diversiteit en integriteit (aan de hand van de referentiekaders) en de afspraken over overlast en de CBA's voor zware en georganiseerde criminaliteit, waarvoor nog een benchmark ontwikkeld zal worden.

De overige zeven prestatieafspraken hebben een ander karakter. Zij zijn meer van procesmatige, kwalitatieve of organisatorische aard. Het gaat hier om de volgende afspraken: Kwaliteit opsporing, financieel-economisch, cybercrime, rechtshulpverzoeken, discriminatie, GGPZ, doelmatigheid, sterkte, ATW, werkend leren en RTGP. De prestatieafspraken over rechtshulpverzoeken, discriminatie en GGPZ zijn uitgewerkt in de bijlage.

Nieuw in het LKNP 2007 is dat er ruimte is voor experimenten die invloed op de relatie met andere actoren in de veiligheidsketen kan hebben. De relatie binnen LKNP2007 verandert (nog) niet.

In totaal worden er, verdeeld over de resultaatafspraken, benchmarkafspraken en procesafspraken, 17 afspraken gemaakt. Hierboven op zijn er nog de experimenten.

De prestatieafspraken, zoals die in het LKNP2007 zijn neergelegd, laten een eerste teken van verschuiving zien van outputsturing naar sturing op outcome. Het feit dat er naast harde prestatieafspraken ook procesafspraken en benchmark afspraken worden gemaakt, duidt op een andere systematiek en ontwikkeling in de prestatiecontracten voor de Nederlandse Politie.

Vooruitlopend op de bespreking van het Landelijk Kader 2008-2011, dat ik de paragraaf hierna zal uiteenzetten, wordt in het licht van het ontwikkelen van een 'intelligente' systematiek van prestatiesturing voor de periode na 2007, zoals genoemd in art. 4.1, wordt voor mei 2007 door de ministers in samenwerking met de korpsen een voorstel opgemaakt dat leidt tot een systematiek waarin het accent nog meer verschuift van outputsturing naar sturing op outcome.

Sturingsconcept

In het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 heb ik het sturingsmodel gekenschetst als een "command and control" type, dit als gevolg van een top-down relatie en een klassieke aansturing.

Hoewel het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 over het algemeen een voortzetting is van het LKNP2003-2006, is het LKNP2007 op onderdelen duidelijk anders zoals uit bleek uit het meerdere overleg en input bij de totstandkoming van de prestatiecontracten als ook uit de afspraken zelf.

De relatie tussen Rijk en politie was top-down en die blijft dat ook bij het LKNP 2007. Het Rijk wil doorgaan met de contracten, heeft inmiddels de wettelijk basis voor die prestatiesturing bij de overheid in een wetsvoorstel gevat en vervolgt de route.

Volgend uit de afspraken die in het LKNP2007 zijn vastgelegd blijkt dat er meer op outcome dan op output wordt gestuurd. Hiermee is er meer sprake van mogelijkheden tot het zelf invullen hoe zij de prestaties wil behalen sturing dan bij de 1^e ronde prestatiecontracten.

Hoewel er nog steeds elementen van "command and control" zijn, is het LKNP2007 een ontwikkeling richting sturing op hoofdlijnen waarbij de bestuurder kan volstaan met het aangeven van de hoofdlijnen van beleid. De politie heeft in dit model ruimte voor zelfsturing, zolang zij binnen de vastgestelde beleidskaders blijft.

4.4 Beschrijving Landelijk Prioriteiten Nederlandse Politie 2008-2011

4.4.1 Introductie

Mede doordat het Kabinet Balkenende III niet op de geplande datum is afgetreden maar eerder ten val is gekomen, is dat kabinet niet toegekomen aan de verlenging van LKNP2007. Dit nieuwe kabinet zet het Landelijk Kader Nederlandse Politie zoals dat van 2003 tot en met 2006 en vervolgens één jaar in 2007 actief is geweest op een andere manier voort.

Volgens het kabinet is Nederland veiliger geworden en is de criminaliteit ten opzichte van 2002 gedaald. Dit is echter nog niet veilig genoeg. Daarom wordt de komende vier jaar door het Kabinet en de veiligheidspartners een extra impuls gegeven aan het veiliger maken van Nederland. Het Kabinet heeft als doelstelling een daling van de criminaliteit met 25% t.o.v. 2002.

In het nieuwe coalitieakkoord (Balkenende IV) wordt opgenomen dat de samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van de politiekorpsen moeten worden verbeterd. Dit heeft mede tot gevolg dat er weer voor een periode van vier jaar (2008-2011) een afspraakstelsel met de politie is gekomen. Deze prestatieafspraken hebben een andere wettelijke inkadering dan de LKNP 2003-2006 en LKNP2007:

“Inmiddels heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel *“Versterking bevoegdheden op rijksniveau t.a.v. de politie ...”* (EK 2005-2006; 29 704) op 24 april jl. aanvaard. Dit wetsvoorstel voorziet in een nieuwe systematiek voor het op- en vaststellen van de landelijke prioriteiten voor de politie, die in de plaats treedt van de huidige systematiek van het Landelijk Kader en de convenanten per korps waaruit volgt dat de ministers van BZK en van Justitie tenminste eenmaal in de vier jaar de landelijke prioriteiten voor de politie vaststellen. Deze wetswijziging zal spoedig en in ieder geval vóór 1 januari 2008 in werking treden. De nieuwe landelijke prioriteiten voor de periode 2008-2011 zullen op basis van deze systematiek worden vastgesteld.”

De korpsbeheerders moeten voortaan over de uitvoering van de vastgestelde concrete doelstellingen voor hun regio verantwoording afleggen aan de ministers. Als het nodig is, kunnen de ministers ingrijpen. In het uiterste geval kan een burgemeester als korpsbeheerder worden vervangen of kan er een waarnemer komen.

De korpsbeheerders zullen bij koninklijk besluit worden benoemd, geschorst of ontslagen, op voordracht van de Minister van BZK. Nu is de burgemeester van de centrumgemeente in een politieregio nog automatisch korpsbeheerder.

4.4.2 Beschrijving

Relatie tussen de diverse actoren

In de brief van de Ministers BZK en Justitie *“Uitwerking Landelijke Prioriteiten politie 2008-2011”* komt heel duidelijk de overlegsituatie naar voren tussen Rijk en Politie:

“Onze voorgangers hebben vorig jaar afspraken gemaakt met de korpsbeheerders over prestatieafspraken voor de politie voor het jaar 2007 met de mogelijkheid om deze afspraken met een jaar te verlengen. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007. In overleg met de korpsbeheerders en het College van procureurs-generaal hebben wij besloten de looptijd van dit Landelijk Kader 2007 niet te verlengen.”

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2008-2011 beslaat een periode van vier jaar. De afspraken op hoofdlijnen krijgen hun uitwerking in eerste instantie in ‘samenwerkingsafspraken 2008’. In dit document zijn de te behalen resultaten op het gebied van samenwerking vastgelegd aan de hand waarvan het kabinet eind 2008 een gefundeerd besluit kan nemen over het al dan niet voortzetten van het wetsvoorstel.

Deze te behalen resultaten zijn gebaseerd op een gezamenlijke opvatting van de ministers van BZK en van Justitie en de korpsbeheerders over de samenwerking tussen en het gemeenschappelijk functioneren van de politiekorpsen in deze regeerperiode met als evaluatiemoment 2008, waarin wordt bezien of de politie op de gewenste koers zit.

De nieuwe opzet komt in de plaats van de bestaande regeling die was gebaseerd op vrijwilligheid en onderhandeling. Nu nog maken de ministers afspraken over de prestaties van de politie die in convenanten worden vastgelegd. Dat gebeurt zowel landelijk als regionaal. De huidige manier van werken heeft wel geleid tot betere resultaten van de politie. Maar tegelijkertijd leidde het ook tot meer bureaucratie bij het vaststellen van de landelijke prioriteiten en de daarop gebaseerde regionale doelstellingen. Van dit laatste wilden de ministers af.

Het gezag over de politie wijzigt niet. De burgemeesters houden in hun gemeente het gezag over de politie waar het gaat om de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. De officieren van justitie houden het gezag over de politie waar het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Hierdoor blijft lokaal maatwerk mogelijk.

Om zo dicht mogelijk bij de burgers en het lokaal bestuur te opereren, blijven het gezag over de politie en de besturing van de regionale politiekorpsen ongewijzigd. Belangrijke wijzigingen in het politiebesteding zijn dat er een landelijke besluitvormings- en afstemmingsstructuur komt. Het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Korpschefs worden met dat doel in de wet opgenomen. Ook komt er op landelijk niveau een shared service organisatie onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Korpsbeheerdersberaad.

De bovenregionale samenwerking wordt opnieuw ingericht binnen centrale, door de ministers vast te stellen kaders. Tot slot maken de ministers en het Korpsbeheerdersberaad afspraken over de basiskwaliteit van de politie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en voor de overige taken voor justitie en voor de basiskwaliteit van de openbare orde en hulpverlening. Deze basiskwaliteitseisen worden in regelgeving vastgelegd. Het wetsvoorstel voor de aanpassing van de Politiewet 1993 zal volgens planning na de zomer van 2009

aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Hierna wordt het wetsvoorstel voor invoering van één landelijke politieorganisatie ingetrokken.

Ook andere partners in de keten worden betrokken bij de Landelijke Prioriteiten 2008-2011 en de Samenwerkingsafspraken 2008:

“Bij de gezamenlijke landelijke prioriteiten voor de politie is tevens aandacht voor Ketensamenwerking. In het Bestuursakkoord met de VNG wordt opgenomen dat de regierol van gemeenten op het terrein van lokale integrale veiligheid uiterlijk 1 januari 2008 wettelijk wordt vastgelegd. In de Gemeentewet wordt de verplichting tot het hebben van een gemeentelijk integraal veiligheidsplan opgenomen. Met de gemeenten zullen in 2007 afspraken gemaakt worden over hun bijdrage aan de aanpak van veiligheidsproblemen op het gebied van jeugd en veiligheid, geweld, aanpak criminaliteit en wijkveiligheid. De inzet van het openbaar ministerie is opgenomen in Perspectief 2010. De minister van Justitie zal daar waar nodig aanvullende afspraken maken met het openbaar ministerie in aansluiting op Perspectief 2010. Tevens zal de minister van Justitie afspraken maken met het openbaar ministerie over een uitbreiding van de Veiligheidshuizen onder voorbehoud dat er extra middelen vrij komen voor de financiering.”

Argumentatie

Het doel van het kabinet is het terugdringen van criminaliteit met 25% in 2010 ten opzichte van 2002. Met de landelijke prioriteiten 2008-2011 wordt geborgd dat de politie gericht bijdraagt aan deze doelstelling. In de nieuwe landelijke prioriteiten ligt de focus op de aanpak van daadwerkelijke veiligheidsproblemen. Daarnaast zijn de afspraken minder kwantitatief en meer kwalitatief van aard dan de voorgaande afspraken. De prioriteiten zijn geweld, veilige wijken, jeugdcriminaliteit en risicojeugd en aanpak criminaliteit. Per prioriteit is een resultaatsafpraak gemaakt en zijn indicatoren bepaald.

Samenwerkingsafspraken 2008

De doelstellingen van de Samenwerkingsafspraken 2008-2011 vallen in twee delen uiteen. Allereerst worden de vier landelijke prioriteiten vastgesteld voor de periode 2008-2011. Per prioriteit wordt een prestatieafpraak (soms meerdere) beschreven.

In het tweede deel worden specifieke thema's benoemd. Deze afspraken zijn kwalitatief beschreven en worden in de Samenwerkingsafspraken voor een bepaald jaar, bijvoorbeeld 2008, uitgewerkt.

De landelijke prioriteiten voor de periode 2008-2011 zijn:

Geweld

Het aantal geweldsdelicten is te hoog en vraagt om een extra investering. Geweld bestaat uit veel deelgebieden die variëren in complexiteit. De komende periode wordt een extra impuls gegeven aan het delen van informatie tussen partners over en de integrale aanpak van geweld in de openbare ruimte (bedreiging, mishandeling en openlijke geweldpleging), huiselijk geweld en eengerelateerd geweld. Er loopt reeds een 5-jarig programma eengerelateerd geweld. Het programma is gericht op bescherming, preventie en strafrechtelijk aanpak. Dit programma wordt overeenkomstig de opzet voortgezet tot 2010.

Veilige wijken

De wijken moeten veiliger. Burgers moeten zich veilig en vertrouwd voelen in de wijk. De lokale verankering van de politie is hierbij cruciaal. De wijkagent heeft een goede informatiepositie, draagt actief bij aan de sociale samenhang en aan de integrale aanpak van de lokale problematiek. In de Integrale Veiligheidsmonitor wordt vanaf 2008 jaarlijks het oordeel van burgers over het functioneren van de politie in de eigen buurt gemeten. We gaan er van uit dat de landelijke prioriteiten ten aanzien van de veilige wijk een positief effect hebben op het oordeel van de burger over het functioneren van de politie in de wijk.

Jeugdcriminaliteit en risicojeugd

De aanpak van de groeiende jeugdcriminaliteit vergt een versterkte inzet waarbij alle ketenpartners hun bijdrage moeten leveren. Ten aanzien van de aanpak van risicojeugd, waaronder 12-minners, hebben de gemeenten de regierol. De rol van politie is het signaleren en adviseren over deze groep.

Kwantiteit en Kwaliteit Aanpak criminaliteit

Om de criminaliteit met een kwart te verminderen moet er nog een flinke slag worden gemaakt op het terrein van de criminaliteitsaanpak, zowel ten aanzien van de kwantiteit als van de kwaliteit van de opsporing.

In de Samenwerkingsafspraken 2008 zijn voor de verschillende thema's de volgende prestaties beschreven. Dit zijn zowel proces afspraken als kwalitatieve doelstelling/resultaten die behaald moeten worden:

ICT

Binnen de looptijd van deze samenwerkingsafspraken wordt het volgende gerealiseerd:

- De invoering van de Basisvoorziening Handhaving start in 2007 conform een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan. Eind 2008 hebben minstens 13 korpsen de implementatie afgerond, een aantal korpsen is met de implementatie gestart en de resterende korpsen zullen in 2009 volgen. Eind 2008 kan met zekerheid worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.
- De invoering van de Basisvoorziening Opsporing start in 2007 conform een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan. In 2008 zullen tenminste 20 korpsen de implementatie hebben afgerond, de overige korpsen zijn met de implementatie gestart. Eind 2008 kan met zekerheid worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.
- De invoering van de Basisvoorziening Capaciteitsmanagement start begin 2008 volgens een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan. In 2008 zullen tenminste 12 korpsen de implementatie hebben afgerond, de overige korpsen zijn met de implementatie gestart. Eind 2008 kan met zekerheid worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.
- Eind 2008 is de applicatie Blueview, het hulpmiddel om de registraties van andere korpsen direct te kunnen raadplegen, voor de handhaving en de opsporing in gebruik bij alle korpsen.
- De burger kan bij alle korpsen in Nederland aangifte doen via internet
- Eind 2008 kunnen de korpsen via de **Landelijke GIDS Database** op eenduidige en uniforme wijze personeelsgegevens uitwisselen.

Personeel

- Als vervolg op de Taskforce Personeelsvoorziening is een **kenniscentrum** ingericht waar kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting verzameld worden ten behoeve van beleidsvorming op dit terrein.
- Overeenkomstig de CAO-afspraken worden de **regionale verschillen in arbeidsvoorwaarden** afgebouwd.
- Er zijn afspraken gemaakt over **landelijke bundeling van werving en voorselectie** van personeel.
- Er zijn, aansluitend op het daartoe vastgestelde beleid voor de gehele rijksoverheid, voor het diversiteitbeleid nieuwe uitvoeringsafspraken gemaakt tussen de korpsbeheerders en de minister van BZK voor de periode 2008-2011;
- Er is een gemeenschappelijke visie van korpsbeheerders en ministers over medezeggenschap in relatie tot bovenregionale samenwerking.

Materieel

- Er is een expertisecentrum ingericht binnen de vts PN voor de uitvoering van Europese aanbestedingen;
- Er zijn afspraken gemaakt door het bestuur van de vtsPN, de korpsbeheerder KLPD en de ministers over de overgang van de divisie logistiek van het KLPD naar de vtsPN en over de oplossing van de, op basis van het PWC rapport, door de directie vtsPN gesignaleerde knelpunten en de noodzakelijk in te vullen randvoorwaarden (waaronder aanpassing wetgeving).

Bovenregionale samenwerking

- Eind juni 2008 is op initiatief van de korpsbeheerders een onderzoek afgerond naar alle verschillende vormen van structurele bovenregionale samenwerking en de wijze waarop deze bestuurlijk en bedrijfsmatig zijn ingericht. Het onderzoek dat in 2007 door de IOOV is uitgevoerd naar de Bovenregionale Recherche is hierbij betrokken;
- Het onderzoeksrapport doet aanbevelingen voor het waar nodig uniformeren van de bestuurlijke, bedrijfsmatige ophanging van de bovenregionale samenwerkingsverbanden en voor de indeling van de samenwerkingsgebieden;
- Eind 2008 zijn er door de ministers en de korpsbeheerders afspraken gemaakt over de wijze waarop de structurele samenwerking tussen de korpsen verder kan worden verbeterd.

Er zijn 16 verschillende afspraken gemaakt, die alleen kwalitatief zijn en op outcome gericht. Daarbij worden in de combinatie van de het langere termijn Landelijke Prioriteiten 2008-2011 deze heel concreet doorvertaald naar de jaarlijkse samenwerkingsafspraken.

Sturingsconcept

De eerste twee Landelijke Kaders Nederlandse Politie zijn eerder in dit Hoofdstuk als top-down gecategoriseerd. De nieuwe verschijningsvorm Landelijke Prioriteiten Nederlandse Politie sluit daar goed bij aan waarbij de wettelijke vastlegging van de centraliseerde relatie feitelijk de top-down sturing nog duidelijker maakt.

In het geval van de Landelijke Prioriteiten volstaat de bestuurder met het aangeven van de hoofdlijnen van beleid. De politie heeft in dit model ruimte voor zelfsturing, zolang zij binnen de vastgestelde beleidskaders blijft. Instrumenten die hier voornamelijk worden gebruikt zijn delegatie en mandaat. Om die redenen wil ik de sturingsconceptie van het LKNP2008-2011 typeren als "sturing op hoofdlijnen".

4.5 Vergelijking en Analyse

In deze paragraaf en vergelijking en analyse maken van de verschillen en overeenkomsten van 1^e, 2^e en 3^e ronde. Ik maak deze vergelijking aan de hand van onder andere de volgende punten:

1. Hoe worden afspraken gemaakt?
2. Wat is de argumentatie voor de prestatieafspraken?
3. Welke prestaties worden gemeten?
4. Hoeveel prestaties worden gemeten?
5. Wat is de achterliggende sturingsopvatting?

Bij de beschrijving van de diverse prestatieafspraken heb ik deze punten in mijn achterhoofd gehouden en als leidraad gebruikt voor deze vergelijking en analyse.

4.5.1 Afspraken

De afspraken in het LKNP2003-2006 en LKNP komen op dezelfde wijze tot stand. De ministers van BZK en Justitie, volgend op het veiligheidsprogramma "Naar

een veiliger samenleving", sluiten prestatieconvenanten af met de korpsbeheerders. De landelijke prestatieconvenanten worden vervolgens regionaal doorvertaald met als doel om de landelijke doelstellingen te ondersteunen en mogelijk te maken.

De prestatieafspraken konden formeel niet eenzijdig opgelegd worden, om die reden is gekozen voor de vorm van convenanten.

De Landelijke Prioriteiten 2008-2011 komen op een andere wijze tot stand. Er hoeft geen landelijke doorvertaling meer gemaakt te worden naar de diverse regio's maar de ministers kunnen direct met de politieregio's afspraken maken. Dit versterkt de positie van de ministers enorm. Dit is mogelijk geworden als gevolg van een wijziging van de Politiewet 1993 waarbij prestatiesturing door het Rijk nu in de wet is opgenomen. Dit heeft de positie van de ministers/het Rijk aanmerkelijk versterkt.

Ondanks dat de convenanten feitelijk de medewerking van korpsbeheerders nodig hebben om deze te kunnen afsluiten, is de inhoud van prestatieafspraken naar mijn mening behoorlijk eenzijdig tot stand gekomen. Dit staat in contract met de wettelijke mogelijkheid die het Rijk heeft bij de totstandkoming van de Landelijke Prioriteiten Nederlandse Politie 2008-2011. De prioriteiten en de thema's zijn door Rijk en politie samen overeengekomen.

De argumentatie voor het gebruik of het toepassen van de prestatieafspraken wijzigt in de loop der tijd enigszins. Waar het LKNP 2003-2006 de prestatieconvenanten gebruikt om de vrijblijvendheid bij de politie te lijf te gaan en de methode prestatiesturing zelf als argument wordt gebruikt om de politie beter zijn resources te laten benutten, is de argumentatie bij de Landelijke Prioriteiten 2008-2011 gericht op het inhoudelijk aanpakken van veiligheidsproblemen. Dit is mede mogelijk omdat het principe van prestatiesturing na vijf jaar inmiddels een geaccepteerd sturingsprincipe is. Dat betekent overigens niet dat het zonder discussie of vlekkeloos werkt.

4.5.2 Prestaties

De 1^e ronde prestatieafspraken waren nog heel gedetailleerd en op output gericht. De prestatieafspraken die in paragraaf 4.2.2 in het overzicht worden getoond zijn op output gericht en kwantitatief van aard. Deze sturingsafspraken typeer ik als zodanig als op output gericht.

Tijdens de 2^e ronde waren de prestatieafspraken al enigszins opgeschoven van prestatieafspraken middels output naar het sturen op outcome (mondjesmaat). In paragraaf 4.3.2 zijn 17 prestatieafspraken weergegeven uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007. Deze 17 afspraken zijn een combinatie van sturing op output en outcome. Een combinatie typering dus.

Bij de Landelijke Prioriteiten 2008-2011 werden in paragraaf 4.4.2 de prestatieafspraken getoond uit de Samenwerkingsafspraken 2008. Daarin is te zien dat deze afspraken nu bijna geheel uit kwalitatieve en op outcome gerichte prestatieafspraken bestaan. Deze prestatiesturing typeer ik dan ook als op outcome gericht.

Over de drie prestatiecontracten is een ontwikkeling zichtbaar van meting op output naar sturing op outcome. Ook het aantal afspraken laat een stijgende lijn zien. Van 11 naar 17 en vervolgens naar 16, waarbij ik uitsluitend de hoofdafspraken heb genomen.

4.5.3 Sturingsopvatting

In de voorliggende paragrafen heb ik voor elk van de prestatiecontracten het sturingsconcept besproken. Bij de 1^e ronde, het Landelijk Kader Nederlandse politie 2003-2006, is het sturingsconcept als command and control te duiden, dit door de top-down aansturing en doordat prestatieafspraken zelf klassiek zijn voor wat betreft hun inhoud: er is heel weinig ruimte voor de bestuurde, de bestuurder legt alles op/vast.

Bij de 2^e ronde, LKNP2007, wordt het beeld al wat genuanceerder. De afspraken laten meer ruimte voor de politie om zelf invulling te geven hoe de prestaties worden gehaald. Dit heeft direct te maken met het type prestatieafpraak: bij het LKNP2007 is de verschuiving te zien van op output gericht naar op outcome gericht.

Bij de 3^e ronde, LPNP 2008-2011, is de trend verder ingezet: de afspraken zijn zoals hiervoor aangehaald op outcome gericht. De politie heeft heel veel ruimte om te sturen en zelf invulling te geven aan de wijze waarop zij de prestaties wil behalen.

4.6 Conclusie

Met het introduceren van het Landelijk Kader 2003-2006 is met veel bombarie de 1^e ronde van prestatiecontracten bij de Nederlandse politie geïntroduceerd. Er werd veel verwacht van de prestatiebesturing, veel het verbeteren van de veiligheid tot het beter gebruik maken van de beschikbare middelen bij de politie.

Dit beeld is in de contracten daarna bijgesteld: per ronde werden de doelstellingen en pretenties genuanceerder waarbij er meer op kwaliteit gestuurd werd in plaats van kwantiteit. Hierbij verschoof de aandacht van output naar outcome. Tot slot kwam er meer ruimte voor andere initiatieven en andere facetten van het politiewerk.

Hoofdstuk 5 Analyse van de effecten van het stelsel van prestatiecontracten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal ik in gaan op de effecten die met de invoering van de prestatiecontracten spelen. Dit wordt een overzicht van de verwachte, onverwachte, bedoelde en onbedoelde effecten en in hoeverre deze zijn opgetreden. Specifiek gaan de effecten over het LKNP 2003-2006, de 1^e ronde prestatieafspraken. Dit is een overzicht uit de beschikbare en gebruikte literatuur.

Tot slot kom ik aan het eind van dit hoofdstuk tot een conclusie over de effecten rond prestatiesturing.

5.2 Effecten van prestatiesturing vooraf

Voorafgaand aan de invoering van prestatie contracten werd verwacht dat zich een aantal effecten zou voordoen. In het Theoretisch Kader in Hoofdstuk 3 worden deze eveneens genoemd. Concreet noemen van Sluis ea. (van Sluis, 2006) en Vollaard (Vollaard, 2003) de volgende verwachte effecten. Deze heb ik in positieve (van Sluis & van Tiel, 2003 en De Bruin, 2001) en negatieve effecten ingedeeld (Vollaard, 2003):

Verwachte positieve effecten	Verwachte negatieve effecten
Grotere erkenning van professionaliteit van de politie	Kwantiteit in plaats van kwaliteit
Minder centralisering	Focus op gemakkelijke zaken
Betere prestaties	Geen aandacht voor preventie
Duidelijke afstemming tussen politie en ketenpartners	Boetes in plaats van informele conflictbeslechting en makkelijke bekeuringen
	Geen oog voor "contextuality"
	Minimum wordt maximum
	Ongewenste verschuivingen in het werk
	Negatieve spiraalwerking
	Burgers dubbel gestraft
	Accountable before the important
	Criminalisering van onduldbaar gedrag
	Versterking reactief politiewerk
	Ongeloofwaardige handhaving
	Alleen meer verkeersboetes
	'Verflutting van zaken'

Tabel 7: Verwachte effecten prestatieafspraken

Op basis van dit overzicht zijn de verwachtingen vooraf niet positief. Met name het CPB (Vollaard, 2003) schetst een negatief beeld met de lijst te verwachten negatieve effecten.

Naast deze positieve en negatieve effecten, noemt Hoogenboom (2006) een groot aantal onbedoelde effecten. Deze worden niet verwacht maar kunnen een onbedoeld neveneffect van prestatiesturing zijn. Op deze plaats geef ik het

overzicht van de onbedoelde effecten. In de volgende paragrafen zal ik aangeven of deze zich wel of niet hebben voorgedaan.

Onbedoelde effecten prestatie­sturing
Bureaucratisering (beleidsvervetting)
Politiepsychologie
Doelverschuiving
Cijferfetisjisme
Preventieparadox
Gezagsvermenigvuldiging en politieszizofrenie
Creatief boekhouden
Disfunctionele politieconcurrentie (politie-egoïsme)
Falende partners in de veiligheidsketen
Wankele basis beleidstheorie
Weegschaalkarakter

Tabel 8: Onbedoelde effecten prestatie­sturing

Gezien het karakter van de effecten kunnen deze als negatieve effecten gezien worden.

5.3 Opgetreden effecten van prestatieafspraken 2003-2006

Hoogenboom (2006) komt op basis van een enquête onder respondenten uit politieorganisaties (alle niveaus) uit op de volgende bedoelde effecten van prestatie­sturing:

- Kwaliteit van bedrijfsvoering;
- Toenemende transparantie;
- Toenemende gerichtheid op informatieprocessen;
- Grotere operationele betrokkenheid van leidinggevenden;
- Verhoging van de justitiële productie;
- De discussie over kerntaken is aan het veranderen;

Van de deze bedoelde effecten van de prestatieafspraken blijkt in de praktijk (Hoogenboom, 2006) het volgende:

- De kwaliteit van bedrijfsvoering is verder verbeterd door de invoering van de prestatiecontracten na de eerder kwaliteitsverbetering als gevolg van de invoering van het INK-model. De politieorganisatie is verder geprofessionaliseerd;
- De transparantie is toegenomen: er wordt meer gemeten en meer gemonitord. Hierdoor wordt steeds meer inzichtelijk wat de politie doet;
- De kwaliteit van de bedrijfsvoering komt tot uitdrukking in de toenemende gerichtheid op informatieprocessen. De prestatiecontracten hebben geleid tot een grotere focus op de kwaliteit van de informatieprocessen;

- De prestatiecontracten hebben een positieve impact op het vervagen van de grens tussen management- en street cops. Hierdoor is er sprake van een toenemende operationele betrokkenheid van leidinggevenden waardoor er meer sturing van de werkvloer komt en de discretionaire bevoegdheid wordt ingeperkt;
- De invoering van de prestatiecontracten heeft op landelijk niveau tot een zichtbare verhoging geleid van de justitiële output. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat verreweg de grootste toename (absoluut en relatief) werd gerealiseerd door het Korps Rotterdam-Rijnmond, Nood-Holland Noord, Zuid-Holland Zuid en Flevoland (ieder meer dan 10% toename van het aantal aangeleverde zaken);

De verwachtingen waren nogal negatief (zie Vollaard, 2003) ten aanzien van de effecten van prestatieafspraken. In de praktijk blijkt dat behoorlijk wat interne positieve effecten zijn waargenomen. Onderstaand een korte samenvatting van deze positieve effecten:

1. Prestatieafspraken creëren een nieuw elan en beroepstrots in plaats van een aantasting van de professionele habitus;
2. De interne sturing van korpsen heeft door de prestatieafspraken aan kracht gewonnen waarbij de sturing op de afspraken in het prestatieconvenant dominant is geworden in de korpsen. De invoering van prestatiecontracten heeft en resultaatsturing heeft op enigerlei wijze bijdragen aan verbetering van het politiewerk waarbij het prestatievermogen van de politie beter wordt benut;
3. Bij prestatiesturing concentreert de politie zich op aantallen (herhaling) en niet meer op kwalitatieve facetten van het werk in plaats van op kwaliteitsverbetering en innovatie. Anderzijds hebben zich in management en ICT aanzienlijke verbeteringen voltrokken die ook als innovatie zijn te zien;
4. Over toe- of afname van de bureaucratiesering valt weinig te zeggen. Er werd verwacht dat de prestatiesturing de bureaucratie zou tegengaan. Hier staat tegenover een toename van de bureaucratie door het ontstaan van een performance industrie;
5. De werking van prestatie-indicatoren is inderdaad aan slijtage onderhevig zoals werd verwacht. Dit komt grotendeels doordat de prestatiesturing zich in de eerste fase bevindt: de normen zijn bewust laag gehouden;
6. Het 'gaming the numbers' of oppoetsen van de getallen was een verwacht effect maar is op 1 voorbeeld na niet waargenomen.
7. De focus op aantallen verdachten heeft zich inderdaad voorgedaan. Dit heeft een gevaar in zich voor de kwaliteit vanwege dunne bewijsvoering (processen verbaal niet fit-for-use). Om dit effect te matigen zijn er tussen Openbaar Ministerie en politie aanvullende afspraken gemaakt;
8. Ongewenste verschuivingen in het werk hebben zich inderdaad voorgedaan. Het politieoptreden is repressiever geworden, er wordt sneller geverbaliseerd in plaats van gewaarschuwd. Kortom, strategisch gedrag doet zich inderdaad voor;
9. Een concentratie op simpele en makkelijk meetbare delicten is niet waargenomen. Een verflutting van zaken doet zich wel voor maar in beperkte mate;

10. Het dubbel straffen van burgers doet zich in deze fase van de prestatieafspraken niet voor. Omdat alle korpsen de prestatieafspraken halen is van korting op het budget geen sprake;
11. Het ontbreken van een goede beleidstheorie over de relatie tussen prestatieafspraken en veiligheid is potentiële bron van perverse effecten. Immers, er kan tevredenheid ontstaan over het behalen van de prestatieafspraken terwijl tegelijkertijd de samenleving onveiliger wordt;

Tot slot is er nog de opsomming van Hoogenboom met de onbedoelde effecten van prestatieafspraken. Per punt zal ik kort aangeven of deze zich volgens Hoogenboom wel of niet hebben voorgedaan:

- Bureaucratisering (beleidsvervetting);
Er is inderdaad sprake van waargenomen bureaucratisering: de stafafdelingen van regiokorpsen zijn sterk gegroeid. Echter, volgens de respondenten uit het onderzoek van Hoogenboom, is deze bureaucratisering als begonnen in de periode van na de reorganisatie in 1993. Er is geen verband met de prestatieconvenanten als zodanig hoewel deze wel leiden tot extra fte's als gevolg van informatieprocessen (Hoogenboom, 2006).
Ook bestaat er een relatie tussen de opvoering van het aantal bekeuringen en de administratieve verwerking. Dit effect is nu nog niet groot omdat 'de late nog niet hoog ligt'.
- Politiepsychologie;
Eén van de onverwachte effecten van de prestatieconvenanten is het ontstaan van een 'richtingenstrijd' binnen de politie over wat politiezorg is. In deze discussie zijn drie groepen te onderscheiden waarbij geldt dat hun opstelling en mening in de discussie te herleiden zijn tot diepgewortelde opvattingen over de functie van de politie en de daarbij behorende taak- en beroepsuitoefening, de zg. rationelen, betrokkenen en de onverschilligen.
De rationelen zijn unaniem over de voordelen van de veranderingen, hoewel ook realistisch: dit is het begin. Ook de betrokkenen zijn vrij unaniem over nut en noodzaak van de prestatieconvenanten maar zij vinden dat het politievak niet verkwanseld mag worden. De onverschilligen zijn dun gezaaid en komen vooral voor bij de jonge politiefunctionarissen, zonder 'ballast'.
- Doelverschuiving: versimpeling politiewerk;
In de diverse (inter)nationale literatuur wordt gewezen op het bureaucratische karakter van de politie. Als zodanig is zij onderhevig aan bureaucratische processen waarbij zij kan vervallen in 'makkelijke' targets. Deze doelverschuiving doet zich – met incidentele uitzondering- in de vijf onderzochte regio's niet voor. De verklaring hiervoor is dat de targets makkelijk gehaald worden.
- Cijferfetisjisme en beheerskramp;
Een doorschieten van doelverschuiving in kwantitatieve aandacht voor wat op straat gebeurt waardoor de context van incidenten wordt

veronachtzaamd is cijferfetisjisme en beheerskramp. Dit doet zich nog niet voor maar de vrees bestaat dat dit kan gebeuren.

- Prestatieparadox en kerntaken;
Volgens de 'betrokkenen' (zie de politiepsychologie) kan de gerichtheid op cijfers en meetbare output niet alleen leiden tot verschraving van de basispolitietaken maar kan dit proces worden aangevuld met het daadwerkelijk afstoten van taken. Door de prestatieconvenanten zou het politiewerk repressiever worden, in het bijzonder door het afstoten van de preventietaken.
De prestatieparadox is het omslagpunt waar het investeren in het meten de kwaliteit van de dienstverlening niet ten goede komt en vooral de landelijke overheid dient. De prestatieparadox heeft zich niet voorgedaan.
- Gezagsvermenigvuldiging en politieschizofrenie;
Prestatieconvenanten hebben betrekking op justitiële outputcijfers en een aantal bedrijfsprocessen. De inzet van de politie wordt ook bepaald door heel andere belangen zoals handhaving van de openbare orde.
Wanneer de openbare orde gehandhaafd moet worden, wijkt het reguliere politiewerk. Dit moet echt op andere momenten wel worden 'ingehaald'; juist dit inhalen draagt het risico op perverse effecten. Prestatiecontracten leiden tot spanning tussen bestuur en politie, bijvoorbeeld op lokaal niveau waar de landelijke politieafspraken doorwerken op lokaal niveau waar het bestuur bijvoorbeeld probeert om kwalitatieve afspraken te maken.
- Creatief boekhouden;
De prestatieconvenanten komen tot wasdom in een bedrijfsvoering die zich nog altijd kenmerkt door een onvolwassen ICT cultuur.
Prestatiecontracten hebben niet echt geleid tot creatief boekhouden. Wel is het opmerkelijk dat de korpsen nu veel beter dan in 2001 inzichtelijk kunnen maken wat zij doen.
- Disfunctionele politieconcurrentie (politie-egoïsme);
Prestatiesturing leidt tot onderlinge prestatievergelijkingen: tussen korpsen, binnen regio's tussen districtscheffs, etc. Dit zou tot het onbedoelde effect kunnen leiden van afnemende solidariteit door een toenemend politie-egoïsme. Hoogenboom vindt het nu (2006) nog te vroeg om hier uitspraken over te doen.
- Falende partners in de veiligheidsketen;
Door het afstoten van taken als gevolg van prestatiesturing wordt een groter beroep gedaan op partners in de veiligheidszorg, in het bijzonder de gemeenten. Door het terugtrekken van politie wordt het falen van de gemeentelijke partners zichtbaar. Met name de regiefunctie blijkt de gemeenten nog moeilijk af te gaan en de vraag dringt zich op af gemeenten wel over voldoende kennis, capaciteit en doorzettingsmacht beschikken. Daarnaast neemt de vraag binnen de politie toe om vergelijkbare prestatieafspraken bij de partners in de veiligheidsketen.

- Wankele basis beleidstheorie;
De literatuur is uitermate kritisch over de mate van invloed van politie en justitie op de het niveau van criminaliteit. Ook de causale verbanden tussen prestatiecontracten en de mate van (on)veiligheid en tevredenheid van de politie ontbreken. Volgens Hoogenboom (2006) weerspreekt empirisch onderzoek de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de prestatiecontracten.
- Weegschaalkarakter: zoeken naar balans;
Met alle gelijktijdige veranderingen, toenemende externe gerichtheid, invoering van prestatiesturing en het grotendeels onvoorspelbare karakter van het aanbod, is het belangrijk de balans te vinden.

5.4 Conclusie effecten prestatiesturing

De meeste verwachte (perverse) effecten hebben zich niet voorgedaan bij het Landelijk kader Nederlandse Politie 2003-2006. Alle effecten overziend, zijn er meer positieve effecten dan verwacht. Daarnaast hebben zich veel minder negatieve effecten voorgedaan dan vooraf werd gedacht.

De positieve effecten van prestatiesturing zijn te groeperen rond de volgende thema's:

1. Verhoging van output;
2. Kwaliteit van de bedrijfsvoering;
3. Verbeterde transparantie;

Daarnaast heeft prestatiesturing mede tot gevolg dat de focus op IT processen verder toeneemt. Ook de kerntakendiscussie, wat zijn de taken van de politie, wordt gevoed door prestatiesturing.

Het grotendeels uitblijven van negatieve effecten is hoogstwaarschijnlijk merendeels te wijten aan de lage drempels/normen van de prestatieafspraken. Het is daarom niet uit te sluiten dat bij het langer gebruiken van de prestatieafspraken in combinatie met het verhogen van de gewenste prestaties enkele negatieve of perverse effecten zich alsnog voordoen.

Hoofdstuk 6 Beantwoording onderzoeksvragen

6.1 Inleiding

In Hoofdstuk 1 bij de Probleemstelling heb ik aangegeven dat de doelstelling van dit onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van prestatiecontracten bij de Nederlandse politie. De Centrale Vraag heb ik als volgt geformuleerd:

Hoe heeft het stelsel van prestatieafspraken tussen de Rijksoverheid en de Nederlandse politie zich ontwikkeld vanaf de introductie in 2003?

Onderstaand zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd die moeten leiden tot de beantwoording van de probleemstelling. Deze onderzoeksvragen zullen houvast geven en richting tijdens het onderzoek.

- 1. Welke veranderingen hebben zich voorgedaan in het stelsel van prestatiecontracten?**
- 2. Welke overeenkomsten zijn en verschillen zijn er tussen de 1^e, 2^e en 3^e ronde prestatieafspraken?**
- 3. Wat zijn de opbrengsten geweest van de 1^e, 2^e en 3^e ronde prestatieafspraken?**

In dit hoofdstuk zal ik de Centrale Vraag aan de hand van de drie deelonderzoeksvragen beantwoorden. In het volgende hoofdstuk sluit ik af met een algemene conclusie betreffende prestatiebesturing bij de Nederlandse politie over de 3 rondes die de periode 2003-2008 beslaan en enkele aanbevelingen.

6.2 Deelvraag 1: Welke veranderingen hebben zich voorgedaan in het stelsel van prestatiecontracten?

In Hoofdstuk 4 heb ik de drie verschillende rondes prestatiecontracten besproken. In deze paragraaf zal ik de eerste deelvraag beantwoorden. Hierbij worden de veranderingen die zich gedurende deze 3 rondes hebben voorgedaan in kaart gebracht.

Voordat ik hiermee begin, wil ik allereerst een kort overzicht geven van de drie verschillende rondes die ik onderscheid in deze scriptie.

Ronde	Periode	Naam
1 ^e Ronde	2003-2006	Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006
2 ^e Ronde	2007	Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007
3 ^e Ronde	2008-2011	Landelijke Prioriteiten Nederlandse Politie 2008-2011

Tabel 9: Rondes Prestatiecontracten

De belangrijkste veranderingen die zich hebben voorgedaan bij prestatiesturing bij de Nederlandse politie heb ik ingedeeld in een aantal categorieën die ik elke afzonderlijk onderstaand zal behandelen. Deze categorieën heb ik aan het eind van Hoofdstuk 4 eveneens gebruikt.

Tot slot wil ik daar graag nog een element aan toevoegen, namelijk de verandering die de prestatiecontracten hebben ondergaan, bekeken vanuit het perspectief "sturing als transitieproces". Voor dit laatste zal ik op basis van de beschrijvingen van de prestatieafspraken in Hoofdstuk 4 een score geven voor elk van de prestatieafspraken op de vijf redenen voor prestatiesturing.

Veranderingen in de afspraken

In Hoofdstuk 4 heb ik bij de beschrijving van de drie prestatiesturingsrondes aangegeven dat de afspraken in het LKNP2003-2006 en LKNP 2007 op dezelfde wijze tot stand zijn gekomen: de ministers van BZK en Justitie, volgend op het veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving", sluiten prestatieconvenanten af met de korpsbeheerders. Deze landelijke prestatieconvenanten worden vervolgens regionaal doorvertaald met als doel om de landelijke doelstellingen te ondersteunen en mogelijk te maken. De prestatieafspraken konden formeel niet opgelegd worden door het Rijk en om die reden is gekozen voor de vorm van convenanten.

Deze indirecte wijze van landelijke prestatiesturing die regionaal doorvertaald moet worden door een andere samenstelling van actoren verandert in de aanloop naar de 3^e ronde prestatiecontracten. Door een wijziging van de Politiewet 1993, waarbij prestatiesturing door het Rijk in de wet wordt opgenomen, kunnen er direct contracten tussen het Rijk en de politieregio's wordt afgesloten. Hierbij verandert ook de terminologie: van covenant naar samenwerkingsafpraak. De positie van het Rijk ten opzichte van de te sturen eenheden wordt aanmerkelijk versterkt en is hiermee een volgende stap in de centralisering van de aansturing van de Nederlandse Politie.

Prestaties

De prestatieafspraken in het LKNP2003-2006 waren in de 1^e ronde prestatieafspraken nog heel gedetailleerd en op output gericht waren. Mede om deze reden heb ik deze sturingsafspraken in paragraaf 4.5.2 als "output gericht" getypeerd.

Tijdens de 2^e ronde zijn de prestatieafspraken al enigszins opgeschoven van sturen op output naar het sturen op outcome (mondjesmaat). In paragraaf 4.3.2 zijn 17 prestatieafspraken weergegeven uit het Landelijk Kader Nederlandse politie 2007. Deze prestatieafspraken zijn een combinatie van sturing op output en outcome. Een combinatie typering dus.

Bij de Landelijke Prioriteiten 2008-2011 werden in paragraaf 4.4.2 de prestatieafspraken getoond uit de Samenwerkingsafspraken 2008. Daarin is te zien dat deze afspraken nu bijna geheel uit kwalitatieve en op outcome gerichte prestatieafspraken bestaan. Daarom heb ik in paragraaf 4.5.2 deze prestatiesturing getypeerd als "Outcome gericht".

Het overzicht over drie rondes prestatieafspraken met de Nederlandse politie geeft daarom het beeld dat inhoudelijk de prestatieafspraken op diverse onderdelen gedurende de diverse prestatiecontracten behoorlijk zijn gewijzigd. Waar de eerste convenanten tussen Rijk en de Nederlandse politie zeer op de outputsturing waren gericht, waarbij het kwantiteit voorop stond, zijn de sturingsafspraken in de 2^e ronde meer op outcome sturing gericht en zeker in de 3^e ronde (Landelijke Prioriteiten Nederlandse Politie 2008-2011) verschoven van outputsturing naar outcome sturing.

Het Rijk houdt zich minder bezig met de identificatie van indicatoren om op die manier het gedrag van de politie te sturen maar stuurt naar mate de tijd voort schrijdt meer door het gewenste resultaat van het gedrag te benoemen in de prestatieafspraken.

Daarnaast is een andere belangrijke trend te zien in de prestatieafspraken: met de afname van de output sturing ten gunste van outcomesturing wordt in de prestatiecontracten meer ruimte geboden voor andere facetten van het politiewerk. Ook wordt ruimte geboden in de afspraken voor experimenten binnen de afspraken. Hier wordt ook budget voor ter beschikking gesteld aan de korpsen.

Sturingsconcept

Bij de drie beschrijvingen van de verschillende prestatieafspraken in Hoofdstuk 4 heb ik bij elk van de prestatieafspraken een beschrijving van het sturingsconcept gegeven. In paragraaf 4.5.3 zijn deze kort samengevat:

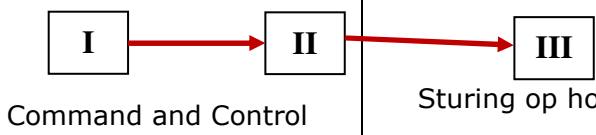
Bij de 1^e ronde, het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006, is het sturingsconcept als Command and Control te duiden, dit door de top-down aansturing en doordat prestatieafspraken zelf klassiek zijn voor wat betreft hun inhoud: er is heel weinig ruimte voor de bestuurde, de bestuurder legt alles op/vast.

Bij de LKNP2007 wordt het beeld al wat genuanceerder. De afspraken laten meer ruimte voor de politie om zelf invulling te geven hoe de prestaties worden gehaald.

Bij het LPNP 2008-2011 heeft die trend zich verder doorgezet: de politie heeft heel veel ruimte om te sturen en zelf invulling te geven aan de wijze waarop zij de prestaties wil behalen.

In alle drie de gevallen is en blijft de sturing top-down, maar er is in het bijzonder een verschuiving te zien van 'klassiek' naar 'modern' voor wat betreft de sturingsopvatting.

Voor het overzicht heb ik in de matrix op de volgende pagina de drie prestatiecontracten in de sturingsconceptiematrix weergegeven.

Sturingsconceptie	Klassiek	Modern
Top-down	 <p>Command and Control</p>	<p>Sturing op hoofdlijnen</p> <p>Selectieve sturing</p>
Bottom-up		<p>Facilitaire sturing</p>

Tabel 10: Overzicht sturingsconcepties

- I = LKNP 2003-2006
II = LKNP 2007
III = LPNP 2008-2011

De sturingsconceptie verandert mijns inziens van 'Command and Control' naar 'Sturing op hoofdlijnen' met elementen van selectieve sturing. Immers, waar bij sturing op hoofdlijnen, alle relevante hoofdlijnen worden gedefinieerd en vastgesteld, vindt bij selectieve sturing een nauwkeurige selectie plaats van beleidspunten. De vier beleidsprioriteiten voor 2008-2011 zijn wellicht zo te interpreteren.

Prestatiesturing als Transitieproces

In paragraaf 3.5 werd uiteengezet dat aan de diverse vormen van prestatie meting een of meerdere redenen ten grondslag liggen. Deze redenen kunnen zijn:

1. Transparant maken;
2. In gang zetten van een leerproces;
3. Vergelijking tussen organisaties mogelijk maken;
4. Kunnen oordelen;
5. Kunnen afrekenen;

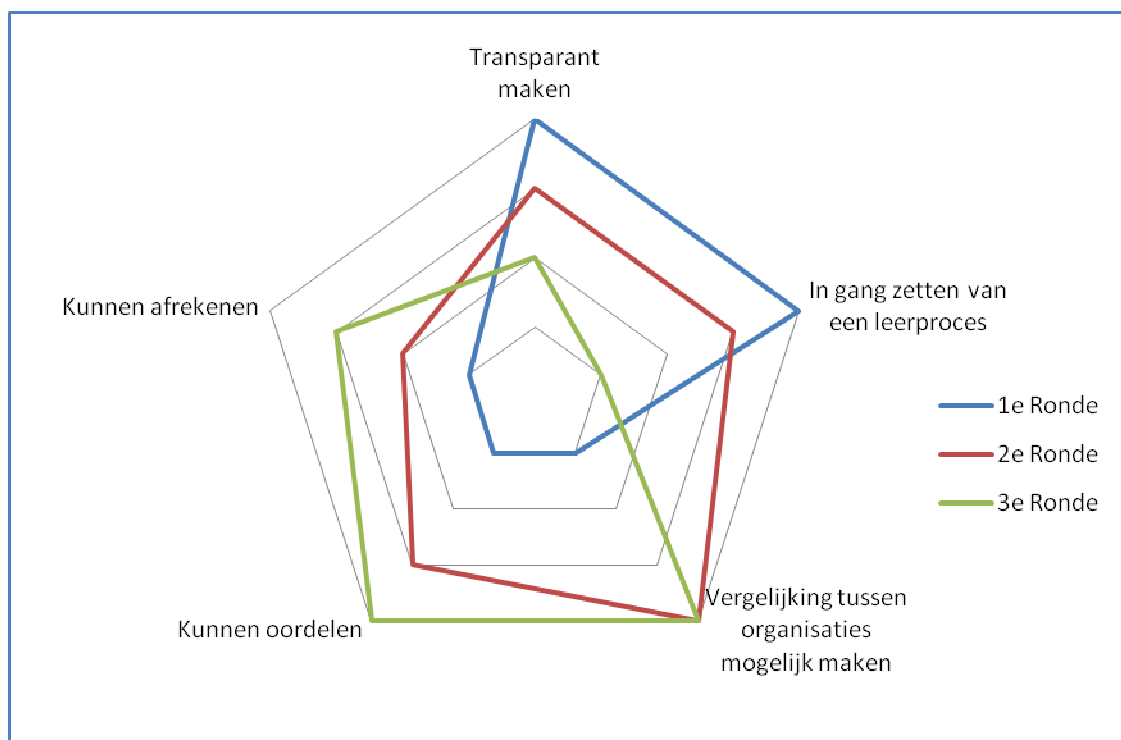
Waarbij geldt dat er één of meerdere functies gecombineerd worden. Om de veranderingen die zijn opgetreden tijdens de verschillende rondes prestatie sturing inzichtelijk te maken zal ik op basis van de literatuur en de beschrijving zoals in Hoofdstuk 4 van de diverse prestatieafspraken gegeven, ieder prestatiecontract op elk van deze vijf redenen scoren op een schaal van 1-5. De Schaal verdeling is als volgt: 1 staat "is geheel niet van toepassing" en 5 staat gelijk aan "is geheel van toepassing".

Tijdens de 1^e ronde prestatieafspraken was een van de belangrijkste doelstellingen het beter benutten van de capaciteit bij de Nederlandse politie. Deze doelstelling is terug te vertalen naar het transparant maken al de eerste reden van de prestatie sturing. Om deze reden zo expliciet genoemd is als doelstelling van het LKNP geef ik hier een hoge score voor deze reden. De tweede reden, sturing als leerproces, is zeker van toepassing op het LKNP 2003-

2006. Immers, er was bij de Nederlandse politie nog geen ervaring met prestatiebesturing en die was de eerste sturingsafspraken en zeker niet de laatste. Op de overige drie scoort het LKNP laag. Op dat moment in de tijd waren dat geen doelstellingen van prestatiebesturing.

Bij de volgende twee rondes prestatiebesturing verschuiven de redenen enigszins. Het transparant maken blijft belangrijk maar neemt af, het leerproces neemt met de toenemende ervaring ook af en beide ten gunste van het kunnen vergelijken, oordelen en kunnen afrekenen van de organisaties.

Dit levert het volgende beeld op zoals in onderstaande grafiek te zien is.



Figuur 3: Prestatiebesturing transitie in de praktijk

Heel duidelijk is de verschuiving van het zwaartepunt waarneembaar van 'transparantie' en 'in gang zetten van een leerproces' in de 1^e ronde naar een zwaartepunt bij 'kunnen oordelen' en 'een vergelijking mogelijk maken tussen organisaties' tot een 'kunnen afrekenen'.

6.3 Deelvraag 2: Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de 1^e, 2^e en 3^e ronde prestatieafspraken?

In paragraaf 6.2, bij het bespreken van de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden tussen de verschillende prestatieafspraken, heb ik reeds diverse verschillen genoemd. Immers, elke verandering tussen één of meerdere rondes prestatieafspraken duidt ook op een verschil. Bij de bespreking van deze

deelvraag wil ik de echte verschillen en overeenkomsten duiden tussen en met de verschillende rondes prestatieafspraken.

Verschillen

De verschillen tussen de drie rondes zijn in te delen in enerzijds de 1^e en de 2^e ronde en vervolgens de 3^e ronde. Ronde 1 en 2 hebben sterke overeenkomsten, deels omdat zij vanuit hetzelfde wettelijk kader zijn ontstaan en door dezelfde ministers van BZK en Justitie zijn vorm gegeven.

De verschillen tussen de 1^e en 2^e ronde enerzijds en de 3^e ronde anderzijds is met name dat de 1^e en 2^e ronde convenanten tussen Rijk en Korpsbeheerders, daarna per politie regio door korpsbeheerders waren. Het 3^e ronde prestatiecontracten was precies dat, een samenwerkingsafpraak tussen Rijk en direct de regiokorpsen. Zoals in de vorige paragraaf uiteen werd gezet, werd dit mogelijk gemaakt door wijziging van de Politiewet 1993.

Een ander wezenlijk verschil tussen de contracten is dat de 1^e en de 2^e ronde convenanten zich met name richt op het moderniseren van de Nederlandse politie. Het 3^e ronde contract heeft met name als doelstelling dat de samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren verbeterd moet worden.

In paragraaf 6.2 heb ik ontwikkelingen geschetst van de 1^e ronde tot en met de 3^e ronde prestatieafspraken. Elke ontwikkeling tussen rondes, duidt op een verschil tussen die rondes. Aangezien ik die ontwikkelingen voorgaand uitgebreid uiteen heb gezet, wil ik hier volstaan met het opsommen van de belangrijkste verschillen:

- Van output (1^e ronde) naar outcome sturing (3^e ronde) ;
- Van 'Command and Control' (1^e ronde) naar Sturing op hoofdlijnen' (3^e ronde);
- Van 'leren en transparant maken' (1^e ronde) naar 'vergelijken, oordelen en afrekenen'(3^e ronde);

In de 1^e en de 2^e ronde worden de prestatieafspraken zeer uitgebreid gedetailleerd. In de 3^e ronde wordt gekozen voor vier thema's waarop gestuurd wordt. Per thema worden er één of enkele prestatieafspraken gemaakt.

Overeenkomsten

Alle prestatieafspraken hebben als doelstelling dat de veiligheid verbeterd moet worden. In het eerste convenant was de doelstelling dat de prestatieafpraak een trendbreuk moest bewerkstelligen. De criminaliteit moest met 20 tot 25% dalen vanaf 2006. In de Landelijke Prioriteiten 2008-2011 is de doelstelling dat de criminaliteit daalt met 25% ten opzichte van 2002.

De opzet van de Landelijke Kader 2003-2006 en 2007 zijn grotendeels hetzelfde. Zij werken binnen hetzelfde wettelijke kader, worden door dezelfde ministers van BZK en Justitie afgesloten en kennen, los van de ontwikkeling van sommige afspraken, dezelfde structuur en prestatieafspraken.

6.4 Deelvraag 3: Wat zijn de opbrengsten geweest van de 1^e, 2^e en 3^e ronde prestatieafspraken?

De opbrengsten van prestatiesturing zijn onder andere te benoemen als de positieve effecten van prestatiesturing. In Hoofdstuk 5 heb ik de effecten van prestatiesturing weergegeven.

Daarnaast is de opbrengst eveneens te beantwoorden vanuit de vraag of prestatiesturing aan de doelstellingen heeft voldaan. Beide benaderingen zal ik hier uiteenzetten.

De belangrijkste positieve effecten van prestatiesturing zijn de toegenomen transparantie, de verhoogde output, de verbeterde kwaliteit van bedrijfsvoering en de verdere focus op IT processen. Daarnaast heeft prestatiesturing de discussie over de kerntaken van de politie aangezwengeld. Dit is positief omdat zonder een afgebakende taakopvatting de politie nooit aan de verwachtingen kan voldoen. Daarnaast is het effect geweest dat andere partners in de veiligheidsketen meer verantwoordelijkheid voor hun rol en invloed moesten nemen.

Het uitblijven van bijna alle verwachte negatieve effecten vind ik persoonlijk zeker een opbrengst. Dit geeft aan dat, wellicht door een lage prestatieafpraak in het LKNP 2003-2006, er geen perverse effecten zijn opgetreden. Dit heeft de acceptatie van prestatiesturing bij de Nederlandse politie zeker vergroot en is mijns inziens als opbrengst te noemen.

Ondanks dat de relatie tussen prestatiesturing en veiligheid onvoldoende beleidstheoretisch onderbouwd is, wil ik de verbeterde veiligheid wel als een opbrengst noemen. Immers, theoretisch onderbouwd of niet, het was voor alle prestatieafspraken een expliciete doelstelling om de veiligheid te vergroten. Volgens de gekozen en gemeten variabelen is die inderdaad verbeterd.

Tot slot wil ik nog centralisering noemen als opbrengst van prestatiesturing bij de Nederlandse Politie. De centraliseringtendens was al voor de introductie van prestatiesturing gaande, echter prestatiesturing heeft in dit proces verdere stappen gezet. Hiermee is de relatie tussen Rijk en politie (bestuurder, bestuurde) wettelijk ingekaderd en mijns inziens evenwichtiger geworden over de tijd: het Rijk en politie bepalen gezamenlijk de prioriteiten en de normen, de politie vult grotendeels zelf in hoe zij deze prestaties gaat leveren.

Hoofdstuk 7 Conclusies & aanbevelingen

7.1 Conclusie

Prestatiesturing bij de Nederlandse politie is een volgende stap geweest in al eerder ingezette centraliseringstendenzen als gevolg van de behoefte van het Rijk om meer invloed op de politie en haar prestaties te kunnen uitoefenen.

In 2002 is prestatiesturing met veel aplomb aangekondigd door het Kabinet Balkenende I. Hierbij werd aangegeven dat ondanks dat op data moment de wettelijk mogelijkheden ontbraken, het Rijk prestatiecontracten zou afsluiten met de politie. Dit wettelijk kader is in 2007 door een wijziging van de Politiewet gecreëerd.

Op dat moment was er reeds ervaring met één volledig afgerond prestatiecontract dat ook al verlengd was. De vooraf ingeschatte effecten, vooral negatief, bleken nagenoeg niet voor te komen terwijl aan de andere kant er meer positieve effecten waren dan verwacht. Ook traden er diverse onbedoelde effecten op, waarvan het merendeel eveneens positief was.

Gedurende de inmiddels drie rondes die te onderscheiden zijn in de prestatieafspraken, zien we dat deze steeds genuanceerder zijn geworden en inhoudelijk verschoven van het meten van output (bijv. aantal processen verbaal) naar sturing op outcome bij enkele specifiek benoemde landelijke prioriteiten.

Het sturingsconcept verschuift gedurende de prestatieafspraken van 'Command and Control' naar 'Sturing op hoofdlijnen' waarbij mijns inziens mogelijk een start van een ontwikkeling te zien naar Selectieve sturing. De positie van het Rijk wordt in deze sturingsconceptie steeds sterker, maar laat tegelijkertijd meer ruimte voor de bestuurde zelf om invulling te geven aan hoe deze de prestaties denkt te kunnen realiseren.

De verschillen tussen de prestatieafspraken laten zich met name zien op de veranderingen en dus de ontwikkelingen van de prestatieafspraken zelf. Echt grote verschillen tussen de diverse rondes zijn niet direct waarneembaar, behalve de 2^e ronde, dit prestatieconvenant besloeg een periode van slechts één jaar, terwijl zowel de 1^e als de 3^e ronde een periode van vier jaar besloegen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de overeenkomst tussen de 2^e en 3^e ronde is dat de 3^e ronde contracten jaarlijks geactualiseerd en ingevuld worden, binnen het kader van de prioriteiten zoals gedefinieerd voor vier jaar. De Landelijke Prioriteiten 2008-2001 zijn een wezenlijk andere prestatieafpraak dan de twee voorgaande Landelijke Kaders, echter zij voortduurt daar wel op voort. Zonder de Landelijke Kaders was het niet mogelijk om tot de Samenwerkingsafspraken te komen in de Landelijke Prioriteiten.

Kijkend naar de opbrengsten van prestatie sturing dan kan direct geconstateerd worden dat de doelstellingen om Nederland veiliger (1^e ronde) en nog veiliger (3^e ronde) te maken lijken te slagen.

De effecten van prestatiesturing lijken op basis van de literatuur positief uit te vallen en dat is een tegengesteld beeld ten opzichte van de verwachtingen. Een kanttekening hierbij is dat deze effecten zijn gebaseerd uitsluitend op de eerste ronde effectanalyse. Bij deze 1^e ronde zijn juist de lat voor de prestaties waar

aan voldaan moest worden bewust niet hoog gelegd om draagvlak voor prestatiebesturing te creëren en om te leren.

Ondanks de door mij waargenomen verschuivingen in de grondslagen van prestatiebesturing van transparantie naar vergelijken en afrekenen, heb ik geen bewijzen gevonden dat er ook daadwerkelijk wordt afgerekend. De kracht van prestatiebesturing wordt niet alleen bepaald door de prestatieafspraken maar mede bepaald door de kracht van ter verantwoording roepen en afrekenen, cq. de consequenties die het niet halen van de prestatieafspraken.

In de verschuivingstrends heb ik tevens waargenomen dat vergelijking tussen organisaties een grondslag is geworden voor prestatiebesturing. Vergelijking tussen organisaties maakt het mogelijk om te leren van elkaar en 'best practices' uit te wisselen. Door de verbeterde ICT structuur en bovenregionale samenwerking moet dit ook mogelijk zijn.

Op basis van deze literatuurstudie kom ik tot de conclusie dat prestatiebesturing zich in de afgelopen jaren positief ontwikkeld heeft en van een onvolwassen afsprakenstelsel met pretentie geëvolueerd is tot een inmiddels volgroeid en behoorlijk volwassen afsprakenstelsel met potentie waarbij de relaties tussen de actoren wettelijk verankerd is en de sturing outcome gericht is geworden. Prestatiebesturing bij de Nederlandse politie zie ik niet meer verdwijnen in de nabije toekomst, daarvoor zijn de effecten te positief; zowel door het uitblijven van de negatieve effecten als doordat de samenleving op basis van de statistieken veiliger is geworden.

Perverse effecten hebben zich niet of nauwelijks voorgedaan blijkt uit deze literatuurstudie. In mijn aanbevelingen zal ik pleiten voor verder onderzoek, specifiek over de 3^e ronde prestatieafspraken. Mijn verwachting is dat van perverse effecten beperkt of nauwelijks sprake zal zijn gezien de ontwerpprincipes van H. de Bruin om perverse effecten te voorkomen door deze in de prestatieafspraken in te bouwen:

- Interactie;
- Variëteit en redundantie;
- Dynamiek;

De interactie tussen de partijen Rijk, korpsbeheerders en politie is in de loop van de prestatieafspraken steeds verder toegenomen. Ook de variëteit van de afspraken lijkt voldoende gewaarborgd in de prestatieafspraken. Veel prestatieafspraken zijn per ronde vervangen of aangepast zodat de bestuurde zich hier geen strategisch gedrag kon vertonen.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek en mijn conclusies wil ik graag een aantal aanbevelingen doen voor de toekomst. Deze aanbevelingen vallen in twee delen uiteen:

- Aanbevelingen inzake prestatiesturing (1 en 2);
- Aanbevelingen voor verder onderzoek (3 en 4)

Bij de ontwikkeling in de sturingsconceptie heb ik een trend richting Selectieve sturing waargenomen. Hier kleeft een potentieel risico aan. Zowel de bestuurder als de bestuurde moeten hier beiden van hoge kwaliteit zijn: de bestuurder om dat deze de juiste aangrijpingspunten moet kiezen/selecteren, de bestuurde omdat het beroep op zelfsturing hier groter is dan bij sturing op hoofdlijnen. De bestuurder kan niet geselecteerd worden aangezien dit een politiek ambt is.

1. Daarom stel ik voor om zowel aan de ambtelijke top die de ministers van BZK als Justitie ondersteunt, als de top en directe lagen daaronder bij de Nederlandse politie op te leiden voor deze selectieve sturing.

Met de verschoven grondslagen richting 'afrekenen' en 'vergelijken van organisaties' en de ervaring bij de politie en het Rijk met prestatiesturing is het mijn verwachting dat bij gewenning ambitieuzere targets gesteld kunnen worden. Hierbij het belangrijk dat er een getrapte bonus systeem waarbij excellentie wordt beloond.

2. Ontwerp een trapsgewijs bonussysteem dat extra en excellente prestaties van organisaties beloont.

Deze literatuur studie is gebaseerd op wat er nu beschikbaar is aan literatuur. De belangrijkste bron waar op dit moment uit geput kan worden is zg. drieluik over prestatiesturing bij de politie zoals in 2006 uitgevoerd. Deze studies hebben betrekking gehad op de 1^e ronde prestatieafspraken: het Landelijk Kader Nederlandse Politie.

3. Gezien de ontwikkelingen die de prestatieafspraken hebben doorgemaakt gedurende 2003 is een herhaling van (een deel) van dit onderzoek naar prestatiesturing en het effect er van op de Nederlandse politie gewenst. Dit kan de effecten van een verhoogde prestatiedruk analyseren in relatie tot de gewijzigde sturing van output naar outcome.
4. De beleidstheoretische basis voor prestatiesturing ontbrak bij de start van de prestatieafspraken en ook op dit moment is deze basis zwak. Er kan niet worden vastgesteld dat de samenleving veiliger is geworden dankzij prestatiesturing. Mijn aanbeveling is dan ook dat hier verder onderzoek naar gedaan wordt.

Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur

1. Algemene Rekenkamer. *Zicht op taakuitvoering politie*. 's-Gravenhage, 2003.
2. Bekkers, V.J.J.M. (2002). Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities, in: Prins, P.J., V.J.J.M. Bekkers, A. Boogaart e.a. (red.), *Handboek Sturing in de sociale sector*, Elsevier, Den Haag (losbladig handboek), p. A-2-1-1-t/m A-2-1-25.
3. Boin, A.R., E.J. van der Torre en P. 't Hart (2004). *Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs*. Politie en Wetenschap, Apeldoorn.
4. Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, *Uitwerking Landelijke prioriteiten Politie 2008-2011*, 13 juli 2007, 2007-0000224211.
5. Bruijn, H. de (2004). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Utrecht.
6. Bruijn, H. de (2002). *Prestatiemeting in de publieke sector. Strategieën om perverse effecten te neutraliseren*. Bestuurswetenschappen, jrg. 56, nr. 2, p. 139-158.
7. Cachet, A. en A. van der Ven (1999), Politievakbonden in: Fijnaut, C.J.C.F. e.a. (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
8. Hood, C. A public management for all seasons?, in: *Public Administration*, 1991, nr.2, p.3-19.
9. Hoogenboom, B. (2006). *Operationele betrokkenheid. 32B. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Den Haag.
10. Huberts, L.W.J.C. e.a. (2004). *Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie*. Politie en Wetenschap, Apeldoorn.
11. Jochoms, T., Terpstra, J., (2007). *Prestatiesturing in de veiligheidszorg*, Tijdschrift voor de Veiligheid, (6) 1.
12. Jochems, M.P.C.M, ea. B. (2006). *Op prestaties gericht. 32C. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Den Haag.
13. Kickert, W.J.M. (1997). *Public Management and administrative reforms in Western Europe*, Cheltenham, etc: Edward Pelger.
14. König, R., P. Sinning & K. Verschuure (2001). *Blauw onder invloed; dynamiek in politieorganisatie*, Amersfoort: Twijnstra Gudde.

15. Koning, P., Canton, E., Cornet, M., Pomp, M., Ven, J. van de, Venniker, R., Vollaard, B., en Webbink D. (2004). *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's en don't van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen* (no.45). Centraal Planbureau, Den Haag.
16. Mil, B. van, ea. (2008), *Prestaties afspreken doe je zo!* Assen.
17. Ministerie van Algemene Zaken (2007), *Samen werken, samen leven*. Den Haag.
18. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Justitie (2002). *Naar een Veiliger Samenleving*. Den Haag.
19. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Justitie (2003). *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006*. Den Haag.
20. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Justitie (2007). *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007*. Den Haag.
21. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Justitie (2007). *Landelijke Prioriteiten Nederlandse Politie 2008-2011*. Den Haag.
22. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Justitie (2007). *Samenwerkingsafspraken Nederlandse Politie 2008-2011*. Den Haag.
23. Montfort, C. van (2004), *Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestaties, proces en principe*, Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid, Den Haag.
24. Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000). *Public Management reform; a comparative analysis*, Oxford, etc.: Oxford University Press.
25. Reenen, P. van (1985). Politiebestel en Politiebesluit 1945, in: P. van Reenen (red.), Redenen van wetenschap. *Opstellen over de politie veertig jaar na het politiebesluit 1945*. Gouda Quint, Arnhem.
26. Sluis, A. van, Cachet, L, Jong, L. de (2006). *Cijfers en Stakeholders. 32A. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Den Haag.
27. Stol, W.Ph. (2004). Politiestraatwerk in Nederland. *Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*. Kerkebosch, Zeist.
28. Vollaard, B. (2003), *Performance Contracts for policy forces*. CPB Document 31.