

# Effect gebaseerd optreden en sturen met impact

*TNO Programma Veilige Maatschappij*

*Hans van den Broek, Hans van Vliet, Bart de Graaf, Suzanne van Trijp*

## Inleiding

Vanuit het TNO Programma *Veilige Maatschappij* is dit jaar een verkenning uitgevoerd naar de manier waarop TNO met haar toepassingsgericht sociaalwetenschappelijk en technisch onderzoek kan bijdragen aan het realiseren van de innovatie- en ontwikkelagenda van de politieorganisatie. Met dit initiatief willen we nadrukkelijk aansluiten bij de visie- en agendavorming van innovatiepartners waaronder de politieacademie en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Voor de verkenning heeft TNO *bestuurlijke drukte en informatiemanagement* als thema genomen. De achtergrond van deze keuze is dat TNO een bijdrage wil leveren aan twee belangrijke ontwikkelingen. De eerste ontwikkeling is *het meer blauw op straat* initiatief van de minister van Veiligheid en Justitie om de administratieve lasten van de politie te verminderen en zodoende de tijd die beschikbaar komt voor het échte politiewerk te vergroten. Hierdoor kan de politie meer de straat op en doeltreffender werken aan de veiligheid in onze samenleving. De tweede ontwikkeling is het politieke besluit om te komen tot een *nationale politie*. Mede dankzij dit besluit groeit het belang van een *landelijk informatie- en intelligence proces* waarmee betrouwbaar en efficiënt gebruik gemaakt kan worden van beschikbare informatie en inzichten.

De verkenning is gestart vanuit de vraag: wat zijn goede innovaties? Of preciezer: aan welke *voorwaarden* moeten *innovaties* (vooral op gebied van informatiemanagement) voldoen en, zeker niet onbelangrijk, hoe voorkom je dat bij toekomstige innovatietrajecten *bestuurlijke drukte* onbewust, als het paard van Troje, wordt binnen gehaald? Als antwoord op deze vraag introduceren we twee concepten, namelijk "*Effect-gebaseerd optreden*" en "*Innovaties laten landen*", die volgens ons hiervoor randvoorwaardelijk zijn. In dit document lichten we deze concepten kort toe, waarna we drie concrete casussen voorstellen die mogelijk in 2012 in het vraag-gestuurde onderzoek kunnen worden opgenomen. Het gezamenlijke doel van deze drie voorstellen is het *verder vergroten van de effectiviteit* van de politie.

**Integrale Veiligheid**  
Kampweg 5  
3769 DE Soesterberg  
Postbus 23  
3769 ZG Soesterberg

www.tno.nl

T +31 88 866 15 00  
F +31 34 635 39 77  
infodesk@tno.nl

## Datum

14 december 2011

## E-mail

hans.vandenbroek@tno.nl

## Doorkiesnummer

+31 88 866 58 93

## Doorkiesfax

+31 34 635 69 77

## Bestuurlijke drukte en informatiemanagement

Voor de politieorganisatie staat het proces van informatie<sup>1</sup> gestuurd politiewerk (IGP) centraal, met als deelaspecten informatie ontsluiten, analyseren en beslissingen nemen. Het analyseproces houdt in dat geïnterpreteerde informatie samen met kennis leidt tot meer begrip en inzicht. Dit begrip en inzicht (*intelligence*) is vervolgens leidend voor de besluitvorming over de te ondernemen acties, maatregelen en beleid. IGP speelt een rol binnen de drie hoofdtaken van de politie: noodhulp, opsporing en handhaving op lokaal niveau maar ook op regionaal-, nationaal- en internationaal niveau. Het *Nationaal Intelligence Model (NIM)* dat door de politie is ontwikkeld is één richtinggevende, concern-brede visie van de manier waarop informatie de politie stuurt en de wijze waarop de politie op de informatieprocessen stuurt.

Om in de operationele praktijk op een betrouwbare en efficiënte wijze gebruik te kunnen maken van beschikbare informatie zijn efficiënte en inzichtelijke *bedrijfsvoeringsprocessen* randvoorwaarde. Bedrijfsvoeringsprocessen kunnen gezien worden als de motor en het aandrijvingsmechanisme van de informatie gestuurde politieorganisatie. Administratieve druk en *bureaucratie* hebben dan ook vooral met bedrijfsvoeringsprocessen te maken. In de visie van TNO moet de *kwaliteit en de effectiviteit* van IGP (op alle niveaus) het *uitgangspunt* zijn en moet de bedrijfsvoering rondom IGP efficiënt en doelmatig zijn ingericht. Werkdrukverlaging en vermindering van bureaucratie volgen daaruit als *pay-off* bonus.

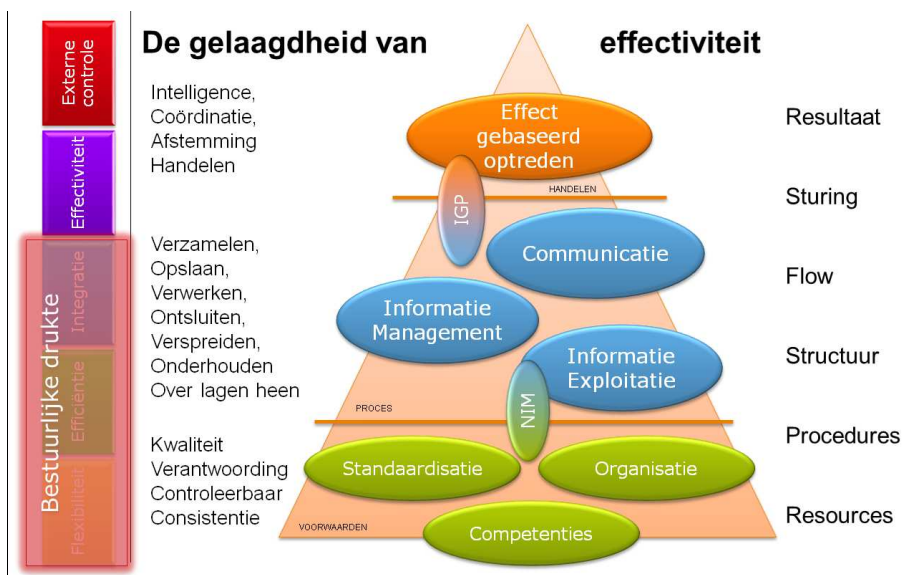
Het FOBO experiment van Hollands-midden is een goed voorbeeld van dit uitgangspunt. Het experiment is gestart vanuit het belang van goede informatie voor de kwaliteit van het politiewerk. *“Steeds meer ontstond het besef dat de dienders op straat de ogen en oren zijn van een korps. Maar hoe zorg je ervoor dat je hun informatie ongeschonden in de organisatie krijgt? Driekwart van de waarneming gaat verloren omdat die op dat moment niet van belang is, omdat die niet in de structuur van de bestaande systemen past, of omdat deze informatie zo verkokerd is opgeslagen in de systemen dat ze later onvindbaar is. Ik wil ervoor pleiten om informatie integraal en waardevrij op te slaan en het pas daarna te structureren. Daarbij moet je jezelf goed realiseren met welk doel je dat doet.”* Aldus Ron Maas, directeur Informatie in Hollands Midden. Doordat agenten op straat al hun bevindingen telefonisch doorgaven aan de backoffice waar het administratief wordt verwerkt en teruggekoppeld, betekent dat in het merendeel van de gevallen de agent op straat, bij terugkomst aan het bureau, geen administratieve handelingen meer hoeft te verrichten. Uit de evaluatiemeting van het experiment in team Lisse bleek de tijd besteed aan de administratieve verwerking van het primaire politiewerk te zijn gedaald van 48% naar 22%. De winst is: Effectiever gebruik van informatie en efficiëntere bedrijfsvoering.

<sup>1</sup> Ook wel *intelligence* gestuurd politiewerk genoemd.

## Effect-gebaseerd optreden (EGO)

De vraag bij informatie gestuurd politiewerk is echter: wat is het effect van informatiesturing en wanneer doe je het als politieorganisatie goed? Een wijkagent zal hierop een ander antwoord geven dan de korpschef of een burger of ketenpartner. Ook zullen andere criteria gehanteerd worden voor opsporing, handhaving en noodhulp. Kortom het hangt af van de plek die je inneemt binnen of buiten de organisatie en de functie die je uitoefent. Het antwoord op de vraag: wat zijn goede politieprestaties?, is daarom uiteenlopend en veelzijdig. *Innovaties* moeten daarom beschrijven wat verbeterd gaat worden en waar dat tot welk *effect* leidt.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden introduceren we het concept “*Effect-gebaseerd optreden*” (EGO). Effect-gebaseerd optreden is een aanvulling op informatie gestuurd politiewerk in die zin dat het uitgangspunt is dat er wordt gestuurd op het bereiken van (vooraf) *bepaalde effecten*. Begrip van de situatie en inzicht in de juiste maatregelen geeft, samen met het effectief kunnen *aansturen* van de uitvoering, de politieorganisatie *impact*. Cruciaal hierbij is dat alle gewenste (en ongewenste!) effecten *expliciet worden benoemd* en *integraal worden beschouwd*. Als dat niet wordt gedaan zou de wens tot hogere effectiviteit van de politieorganisatie kunnen resulteren in het inrichten van een veelheid aan losse informatie-gerelateerde deelactiviteiten. Als hierbij een ander effect, bijvoorbeeld een efficiënte organisatie, uit het oog wordt verloren zou dit kunnen resulteren in het binnenhalen van een administratieve *overload* bij agenten als het paard van Troje.



*Effect-gebaseerd optreden* vereist niet alleen bepalen *wat* er aan gepakt moet worden, maar ook *hoe* dat moet gebeuren en welke middelen vrij gemaakt moeten worden binnen een bepaalde basiseenheid. Benodigd is tevens het vastleggen van indicatoren, het zorgvuldig plannen van activiteiten, en ten slotte, het monitoren of de verschillende indicatoren zich in de juiste richting ontwikkelen. Deze *plan-do-check-act*-lus vindt zowel in de operationele sturing plaats als bij het uitvoeren van een innovatieplan.

Het is belangrijk op te merken dat effect-gebaseerd optreden *zowel* van toepassing is op *gebiedsggebonden aansturing en prioritering* (horizontale sturing) als *sturing op hoofdlijnen* (verticale aansturing) van toepassing is.

Wanneer "*Effect-gebaseerd optreden*" op deze wijze als denkkader zou kunnen worden geïntroduceerd kan dit bijdragen aan het *verder vergroten van de effectiviteit* van zowel *basiseenheden* als van de politieorganisatie *als geheel*. De vraag daarbij is dan nog wel: hoe kunnen we er zorgen dat de hiervoor benodigde innovaties daadwerkelijk 'landen' binnen de politieorganisatie?

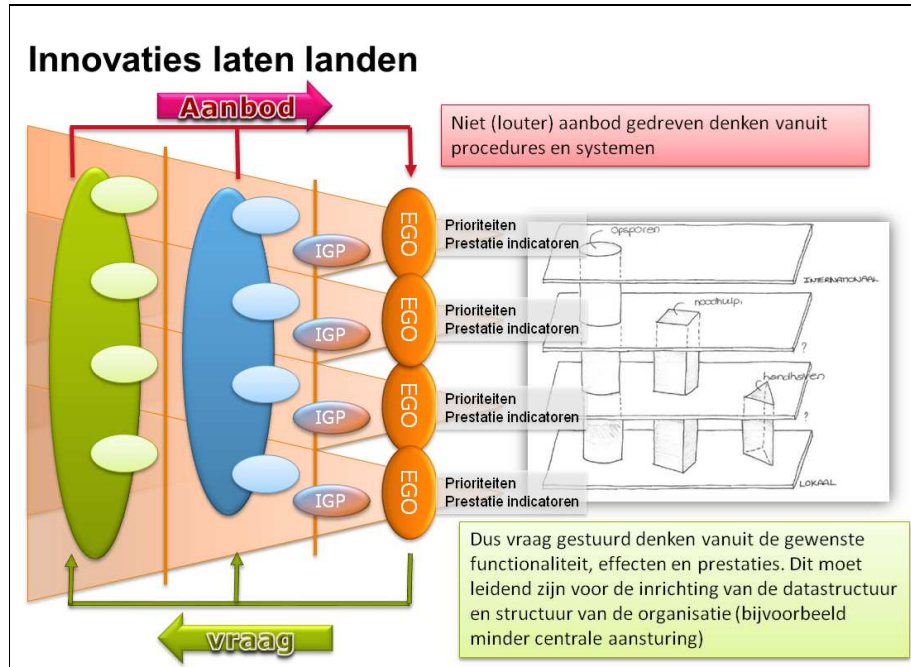
## Innovaties laten landen (ILL)

De politieorganisatie van *50.000 mensen* heeft veel potentieel en er vinden dan ook veel innovatie-initiatieven plaats (zowel *strategisch top-down* als *bottom-up* gedreven) in een structuur van programma's. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn: Real Time Intelligence, FoBo, Social Media, ComProNet, BUMS, Virtueel Politie Korps, Attendering Services, elektronische aangifte voorziening, versterking heterdaadkracht. Hoewel ze allemaal ontstaan zijn vanuit de oprechte behoefte de politieprestaties te verbeteren, leggen ze (bijna) allemaal een ander accent en zijn ze vaak technologisch gedreven.

Rondom "*Innovaties laten landen*" willen we twee aspecten belichten: het éne is feitelijk bij Effect-gebaseerd optreden al aan de orde gekomen, namelijk het toetsen van een innovatieagenda op samenhang en consistentie ten aanzien van gewenste en ongewenste effecten. Hierbij zijn de gewenste effecten uiteindelijk gedreven door de (lange termijn-)visie van de politieorganisatie: de organisatiestrategie is leidend voor de innovatiestrategie. Het tweede aspect betreft het innovatieproces zelf, als vanuit een innovatie-agenda gestart wordt met het implementeren van een verbetering of vernieuwing. Een dergelijk proces begint met conceptontwikkeling, waarbij de veranderingen op processen, systemen en organisatie (inclusief de mensen!) worden beschreven. Met deze gegevens is men ook in staat een nauwkeurige business case op te stellen, waarbij kosten, baten en risico's nauwkeurig in kaart worden gebracht.

**Datum**  
14 december 2011

**Blad**  
5/7



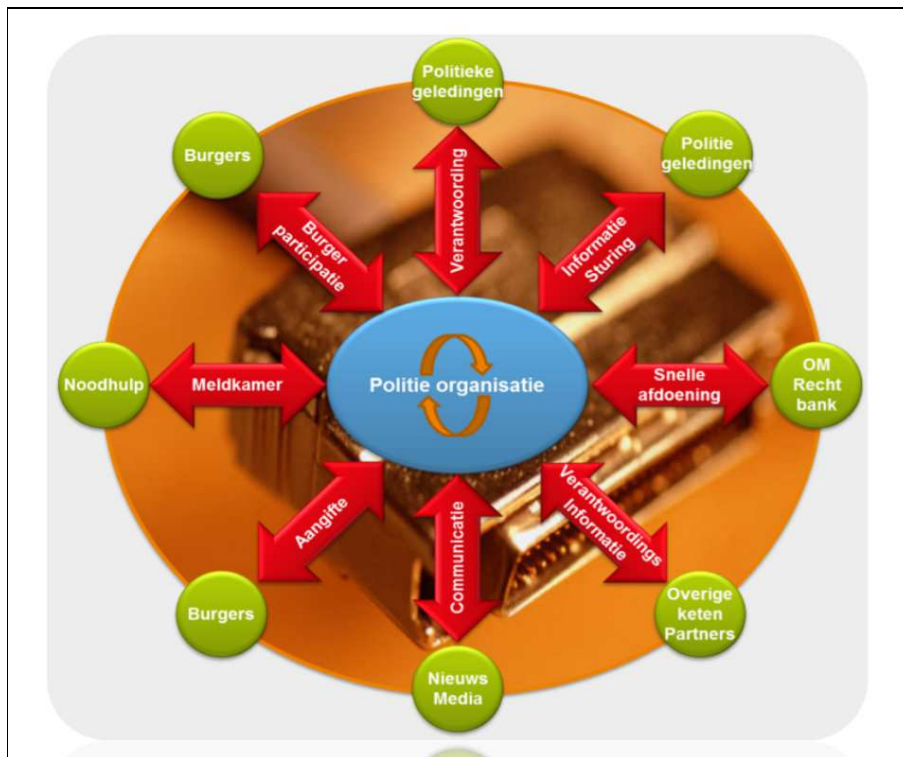
Van cruciaal belang in de innovatiefasen conceptontwikkeling, prototyping en uitvoeren van pilots is de *integrale benadering van systemen, processen, mens en organisatie*. Het slagen van een pilot en het daarna operationaliseren van de innovatie binnen de gehele organisatie, hangt nauw samen met de mate van deze integraliteit.

Datum  
14 december 2011

Blad  
6/7

## Voorgestelde casussen vraag-gestuurd onderzoek 2012

De politieorganisatie onderhoudt heel veel *'interfaces'* of *'informatie kanalen'* met verschillende interne en externe partijen. Per kanaal kan de effectiviteit worden geanalyseerd. De *effectiviteit kan worden verhoogd* door of de 'capaciteit' (meer mensen, meer techniek) vergroten of door kritisch te zijn ten aanzien van wat er uitgewisseld moet worden en hoe dat gebeurt.



Voor 2012 stelt TNO voor om op basis van de concepten *'Effect-gestuurd optreden'* en *'Innovaties laten landen'* voor de onderstaande drie 'interfaces' of 'informatie kanalen' als casus te analyseren met welke oplossingen de effectiviteit kan worden verhoogd

### Verbeteren van aangiften

Het doen van aangiften door burgers heeft een tweeledig doel, namelijk het inwinnen van informatie rondom misdrijven en het horen van burgers die zich in hun rechtsgevoel aangetast worden. Effecten van verbeteringen in het aangifteproces dienen te leiden tot een snellere en eenvoudiger afhandeling (lastenverlichting bij de politie) en een betere terugkoppeling naar de indiener met als doel een hogere aangiftebereidheid en een hogere waardering van de politie door de burgers. Volgens ons kunnen deze effecten worden gerealiseerd

**Datum**  
14 december 2011

**Blad**  
7/7

door middel van aangifte via Internet, 3D-aangiften en het invoeren van een landelijk aangifte-volgsysteem waarmee burgers het verloop van hun aangifte kunnen volgen. *Spin-off* van een verbeterd en versneld aangifteproces is een hogere pakkans. Te vermijden effecten zijn extra administratieve lasten als gevolg van onderlinge afstemming van aangiftekanaalen en ontevredenheid van burgers als uit de terugkoppelingen blijkt dat niet veel met aangiften wordt gedaan.

### *Directe afhandeling van zaken*

Een directe afhandeling van zaken tussen politie, OM, ZM en Rechtbank leidt tot een hogere tevredenheid bij zowel burgers als politie en bovendien tot lagere kosten door een hogere efficiëntie. Een digitaal dossier door de gehele keten moet dit mogelijk maken. Te vermijden zijn conflicten met wet- en regelgeving, evenals een gebrekkig informatiemanagement welke kunnen leiden tot een hoger aantal succesvolle beroepszaken. Eerdere implementaties van elektronische procesafhandeling hebben tot tijdvertraging geleid, vooral wegens het niet goed afgestemd zijn van het nieuwe proces met de bestaande organisatie. Hieruit spreekt het eerder genoemde belang van integrale benadering van de innovatie.

### *Verantwoordingsinformatie*

Een veilige samenleving valt of staat met commitment van deze zelfde samenleving ten aanzien van de taak en rol van de politieorganisatie. Een belangrijk succesfactor voor dit commitment is het verstrekken van de voldoende en juiste verantwoordingsinformatie naar gemeenten, departementen, reclassering, Jeugdzorg, slachtofferhulp etc. Een maatregel is het verbeteren van het basisvoorzieningsstelsel op de aspecten informatieanalyse, digitaliseren en harmoniseren van informatie-uitwisseling. Verder zal bij de uit te wisselen informatieproducten kritisch beoordeeld moeten worden of de kosten van dit product de baten inderdaad rechtvaardigen. Hiermee wordt een teruglopende registratiebereidheid binnen de politie voorkomen, wat kan optreden als politiemedewerkers de toegevoegde waarde niet zien of ervaren. Door bovendien kritisch te kijken naar de inhoud en aantallen informatieproducten in relatie tot de vraag en het maatschappelijk nut kan een wildgroei aan informatiestromen, met als gevolg onnodige administratieve lasten, worden voorkomen.