

RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

CENTRALISATIE EN DECENTRALISATIE BIJ DE NEDERLANDSE POLITIE

**Over contractuele aansturing en
resultaatverantwoordelijkstelling
bij de Nederlandse politie**

Proefschrift

ter verkrijging van het doctoraat in de
Bedrijfskunde
aan de Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
Rector Magnificus, dr. F. van der Woude
in het openbaar te verdedigen op
donderdag 16 april 1998
des namiddags te 2.45 uur

door
Jannetje Hendrika Francina Treur
geboren op 15 juli 1961
te Amsterdam

Promotor: Prof. dr. ir. A.C.J. de Leeuw

*De uitgave van dit proefschrift is mede mogelijk gemaakt door de sponsoring van:
- de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland*

ISBN 90 5458 547 1 / CIP
NUGI 811/862

KONINKLIJKE VERMANDE BV - LELYSTAD

Vormgeving: C. Koevoets

© 1998 Henja Treur

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

WOORD VOORAF

Dit proefschrift gaat over een onderzoek naar centralisatie- en decentralisatieprocessen, en hun eventuele effecten op uitvoerende eenheden, bij de Nederlandse politie. Het is uitgevoerd op basis van de (de)centralisatie/autonomiseringstheorie van prof. dr. J. Kastelein.

Mijn eerste contacten met het politiebureau deed ik op tijdens mijn studie bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam. Het ging toen om een empirisch onderzoek in de in Amsterdam functionerende decentrale wijkteams. Mijn promotie-onderzoek bij de Nederlandse politie startte ik toen ik werkzaam was bij diezelfde vakgroep. De afronding ervan heeft plaatsgevonden nu ik inmiddels zelf als executief medewerker in de regio Amsterdam-Amstelland werkzaam ben.

Terugkijkend op de afgelopen jaren kan ik zeggen dat ik bijzondere steun van een aantal personen heb ontvangen, waar ik ze dankbaar voor ben.

Kas Kastelein begeleidde het onderzoek voor een groot deel en stelde mij, naast het opdoen van onderzoekservaring, in de gelegenheid 'mee te proeven in de advieskeuken': Kas, dank hiervoor.

Ook dank ik mijn promotor Ton de Leeuw en de leden van de promotiecommissie, waaronder Ad van der Zwaan en Piet van Reenen.

Yvonne Burger leerde ik tijdens mijn studie bestuurskunde kennen. We studeerden ongeveer tegelijkertijd af en waren gedurende drie jaar collega's. Als geen ander weet zij te stimuleren en te enthousiasmeren: Yvonne, naast onze bijzondere vriendschap, laten we blijven samenwerken.

Toentertijd fungeerde de vakgroep bestuurskunde naast het veldwerk als een soort 'thuishaven'. Anne Struik en Anita Hohensteijn waren als studentassistenten bij een deel van het onderzoek betrokken en verzetten veel werk.

Het promovendiclubje 'BOA/S' zorgde vooral voor chaotische, ideeën genererende discussies, die stimulerend waren bij het schrijven van het proefschrift.

Aan mijn ouders, Nel en Frans Treur, heb ik een geweldige opvoeding te danken. Hun steun en 'luisterend oor' waren en zijn onmisbaar voor mij.

Ten slotte gaat voor alle toegang, het plezier en de geleverde ondersteuning bij de uitvoering van mijn onderzoek, mijn dank uit naar de politie. In het bijzonder naar de regiokorpsen: Amsterdam-Amstelland, Brabant Zuid-Oost, Gelderland-Zuid, Hollands Midden, IJsselland, Kennemerland en Limburg-Zuid. Tevens dank ik het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Zeker is dat het een ander proefschrift was geworden, indien het enthousiasme vanuit het veld geringer was geweest.

Ik pleit er voor dat politie-organisaties zich blijven openstellen voor onderzoekers.

Henja Treur

Amsterdam, maart 1998

INHOUDSOPGAVE

1	Verdeling en herverdeling van stuur- en regel activiteiten bij de Nederlandse Politie: inleiding, samenvatting en theorie	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Modulaire organisatietheorie	3
1.3	De Nederlandse politie: een onderzoeksveld in beweging	5
1.4	Empirisch object, doelstelling, randvoorwaarden, probleemstelling, onderzoeksvragen en globaal onderzoeksontwerp	7
1.5	Uitvoering en verloop van het onderzoek	9
1.6	Conclusies	11
1.7	Theoretisch kader en aanverwante theorieën	13
1.8	Verantwoording	24
	Noten	30
2	De Nederlandse politie-organisatie: een veld in beweging	31
2.1	Inleiding	31
2.2	Reorganisatievoorstellen vanaf 1945	32
2.3	De regiovorming	33
2.4	Enkele opmerkingen over "politieprodukt" en aanpak	35
2.5	Verhouding centralisatie/decentralisatie	36
	Noot	38
3	Conceptueel kader en operationalisering	39
3.1	Vooraf	39
3.2	Het basismodel van organisatie en management	39
3.3	Systeem en Omgeving	40
3.4	"Algemene" en "specifieke" voorwaarden bij autonomisering van eenheden	44
3.5	Methoden en technieken	47
	Noot	50
4	Management- en organisatiedoorlichtingen bij de gemeentepolitie en het korps rijkspolitie	51
4.1	Inleiding	51
4.2	De gemeentepolitie Eindhoven en het rijkspolitie district Limburg	52
4.2.1	Formele structuur en takenpakket: eenheden gemeentepolitie Eindhoven	52

4.2.2	Formele structuur en takenpakket: eenheden rijkspolitie district Limburg	53
4.3	Profielen vergelijkenderwijs	54
4.4	Proces- en systeemvoorwaarden	59
4.5	Conclusie	60
	Noot	61
5	Vormgeving van één van de regionale korpsen:	
	Organisatie en Bedrijfsvoering van Hollands Midden . . .	63
5.1	Vooraf	63
5.2	Organisatie en Bedrijfsvoeringsontwerp van de regio Hollands Midden	64
5.2.1	Achtergrond en doelstelling	64
5.2.2	Vraagstellingen	65
5.3	Het veranderingsproces en de nieuwe regio	66
5.4	Onderzoeksuitkomsten in verband met vereisten bij projectorganisatie, adviesprocessen en interorganisatiele samenwerking	67
5.4.1	Minimumvoorwaarden bij het project Organisatie en Bedrijfsvoering	68
5.4.2	Risicofactoren bij projectorganisatie	69
5.4.3	Minimumvoorwaarden en extra risico's in verband met organisatie-adviesprocessen	70
5.4.4	Interorganisatiele samenwerking	71
5.5	Samenvatting en conclusies in verband met projectorganisatie, organisatie-adviesprocessen en interorganisatiele samenwerking	71
5.6	Procesvoorwaarden bij (de)centralisatie/autonomisering: systeembesef en remmen t.a.v. de contractuele multi-organisatie	73
5.7	Conclusies in verband met systeembesef en remmen ten aanzien van de contractuele multi-organisatie	78
	Noten	82
6	De bestuursconvenanten Enschede, Haarlem en Nijmegen	83
6.1	Inleiding	83
6.2	Korte schets van de Ausgangssituatie in de korpsen	86
6.3	Aanpak en verloop van het werk van de begeleidingscommissies	88
6.4	Algemene voorwaarden	90
6.5	Specifieke voorwaarden	92
6.5.1	Procesvoorwaarden	92
6.5.2	Systeemvoorwaarden	94

6.6	Het krachtenveld: de betrokken partijen en hun specifieke belangen	97
6.7	Samenvatting	100
6.8	Tenslotte	102
	Noten	106
7	De bestuursconvenanten Enschede, Haarlem en Nijmegen: eindevaluatie en kansen voor de toekomst	107
7.1	Inleiding	107
7.2	Algemene basisvoorwaarden	108
7.3	Procesvoorwaarden voor een MCA - CMO transformatie	112
7.4	Systeemvoorwaarden voor een CMO	112
7.5	Bestuursconvenant regio IJsselland	114
7.6	Oordelen stakeholders over bestuursconvenanten Enschede, Haarlem en Nijmegen	115
7.7	Samenvatting bestuursconvenanten: eindevaluatie en kansen voor de toekomst	115
7.7.1	Kansen voor de toekomst	117
	Noten	118
8	Organisatie-ontwikkelingen in de regio Amsterdam-Amstelland	119
8.1	Inleiding	119
8.2	Veranderingen politie Amsterdam en formele structuur regio Amsterdam-Amstelland	121
8.3	Decentralisatie op personeelsgebied	122
8.3.1	Korte voorgeschiedenis	122
8.3.2	Audit 1: aanleiding, vraagstellingen en aanpak	123
8.3.3	Samenvatting	124
8.4	Audit 2	127
8.4.1	Inleiding en werkwijze	127
8.4.2	Samenvattend overzicht	127
8.4.3	Eindoordeel Audit 2 en korte termijn acties	130
8.5	Samenvatting	132
	Noten	135
9	Conclusies	137
9.1	Inleiding	137
9.2	Decentralisatie vóór de regiovorming: uitkomsten	140
9.3	Regiovorming: uitkomsten	141
9.3.1	Hollands Midden: Organisatie en Bedrijfsvoering	141
9.3.2	Bestuursconvenanten: uitkomsten	143

9.4	Personele decentralisatie in de regio Amsterdam-Amstelland	158
9.5	Conclusies	150
	Noten	153
SUMMARY		155
LITERATUUR		161
BIJLAGEN		
Bijlagen bij hoofdstuk 3		174
1	MCA-CMO checklist	174
2	Fasen management- en organisatiedoorlichting (MOD)	176
3	Berekening MCA-CMO en TCO index passendheid en effectiviteit	178
Bijlagen bij hoofdstuk 4		181
1	Vooronderzoeken:	
1.1	Een eerste verkenning bij gemeente- en rijks politie	181
1.2	Een enquête	183
1.3	Interviewprogramma afdelingschefs	185
1A	Bijlage bij vooronderzoek 1	189
1B	Bijlage bij vooronderzoek 2	191
1C	Bijlage bij vooronderzoek 3	204
Bijlagen bij hoofdstuk 5		208
1	Overzicht bijeenkomsten project "Organisatie en bedrijfsvoering" Hollands-Midden	208
Bijlagen bij hoofdstuk 6		209
1	Overzicht inhoud bijeenkomsten bestuursconvenanten Enschede, Haarlem en Nijmegen	209
2	Bestuursafpraak Ministerie van Binnenlandse Zaken en gemeentepolitie Enschede	215

1 VERDELING EN HERVERDELING VAN STUUR- EN REGELACTIVITEITEN BIJ DE NEDERLANDSE POLITIE: INLEIDING, SAMENVATTING EN THEORIE

1.1 Achtergrond

Dit proefschrift is het verslag van een onderzoek naar veranderingen in de aansturing van operationele eenheden binnen de Nederlandse politie.

Ik startte het onderzoek toen ik in 1989 bij de Vakgroep Bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam in dienst trad. Het daar lopende onderzoek was gericht op vraagstukken van - wat genoemd werd - "besturingsoptimalisatie". De "sectie organisatiekunde" richtte zich binnen dat onderzoekprogramma op vraagstukken van "optimale verdeling en herverdeling van stuur- en regelactiviteiten tussen de verschillende niveaus en geledingen van complexe organisaties". (Op de vraag waarom er niet eenvoudig werd gesproken in termen van bijvoorbeeld "verbetering van besturing" en "centralisatie of decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden" kom ik nog terug).

Mijn onderzoek vond aansluiting bij de onderzoekslijn die Kastelein onder meer in "Organisatiekunde tussen empirie, theorie en praktijk" (1994) heeft geschetst: vergelijkend onderzoek van (modulaire) eenheden binnen hun (inter)organisatorische context, in eerste instantie in de publieke sector, maar om het specifieke van die sector aan het licht te brengen ook - waar mogelijk - vergelijkend met dergelijke eenheden in de private sector (zie bijvoorbeeld Burger, 1992).

Een belangrijke achterliggende opvatting bij deze onderzoekslijn is, dat, hoewel in het gegeven bestuurskundige en organisatiekundige onderzoeksveld, en in de relaties van de onderzoekers tot dat veld, zelden of nooit aan de methodologische en technische voorwaarden kan worden voldaan voor volwaardig toetsend onderzoek, desondanks toch door zo goed mogelijk empirisch onderzoek, en door systematische evaluatie van praktische toepassingen, getracht zal moeten worden de plausibiliteit van relevante theorema's na te gaan.

Daarom wordt naar cumulatieve kennisvorming gestreefd door verschillende individuele onderzoeken, hetzij parallel hetzij volgtijdelijk, elk een aandeel te geven in een proces van consequent pendelen tussen theorie en empirie (Kastelein, 1990, deel 1, en 1994, p. 7 en 8).

Zo sloot mijn onderzoek voor een belangrijk deel aan bij voorafgaande onderzoeken (zie Kastelein, 1994, p. 8) en liep het voor een deel parallel aan

ander lopend onderzoek (met name dat van Burger, 1992). De toetsingspretenties van elk van de individuele onderzoeken afzonderlijk zijn dus bescheiden, toch hebben ze een hypothetisch-deductieve inslag. De daarin tot uitdrukking komende gemodificeerde "open systeem- en contingency-benadering" en het bijbehorende begrippenapparaat komen later nog aan de orde.

In mijn doctoraal-studie had ik ooit een werkstuk gemaakt over wijkteams bij de politie en dat had mijn interesse voor het *empirisch object* politie sterk gestimuleerd: maatschappelijk een snel en ingrijpend veranderende organisatie, in het brandpunt van de publieke en politieke belangstelling, en wetenschappelijk gezien een organisatie waaraan het "optimaliseringsvraagstuk van sturing en regeling" - en de pogingen het aan te pakken - duidelijk herkenbaar waren. De Nederlandse politiekorpsen werden dan ook mijn *empirisch object* en mijn onderzoek zou betrekking hebben op de verdeling, respectievelijk herverdeling, van stuur- en regelactiviteiten tussen enerzijds de afzonderlijke (later nader te definiëren als "modulaire") politie-eenheden en anderzijds de sturende en regelende niveaus of centra in hun (inter)organisatiele omgeving. Dit met als - in het licht van de actualiteit wellicht betreurenswaardige maar onvermijdelijke - beperking dat de problematiek van de nieuwe driehoeksformaties (regiokorpsbeheerders, Hoofdofficieren van Justitie en regiokorpschefs) en regiocolleges niet aan de orde komt. Ook diegenen die hopen op informatie over Interregionale Teams (IRT's), over "hoeveel blauw op straat" en over "het democratisch gat" in de politieke aansturing van de politie moet ik teleurstellen.

Ik wilde weten of - zo er inderdaad "herverdeling" zou kunnen worden geconstateerd - deze herverdeling de Nederlandse politiekorpsen op weg brengt naar meer "modulaire organisaties", dat wil zeggen grootschalige - en daarmee per definitie op hoofdlijnen gecentraliseerde - organisaties, opgebouwd uit relatief zeer autonome, "resultaatverantwoordelijke eenheden", waarmee en waartussen contractueel wordt onderhandeld en afgerekend. Voorzover dergelijke eenheden zouden worden aangetroffen, wilde ik ook trachten empirische aanwijzingen te vinden met betrekking tot de vraag of dergelijke eenheden *effectiever* waren dan de meer traditioneel aangestuurde. Dit betekende dat in hoofdstuk 4 de vraag of meer resultaatverantwoordelijke eenheden passender en daarmee effectiever zijn aan de orde komt.

Verder zocht ik naar aanwijzingen voor de rol van bepaalde condities, die het herverdelingsproces zouden kunnen bevorderen of belemmeren. Het is beschreven in de hoofdstukken 5 tot en met 8. Onderzocht werd of de specifieke proces- en systeemvoorwaarden vervuld waren om te komen tot een contractuele multi-organisatie, er van uitgaande dat zo'n contractuele multi-organisatie een effectievere politie oplevert. Ik zal dit hieronder kort toelichten en in aansluiting daarop de vraagstelling nader specificeren.

1.2 Modulaire organisatietheorie

Vanuit het gekozen conceptuele perspectief worden grotere complexe organisaties gezien als *in beginsel* netwerken of "interorganisaties" van relatief autonome eenheden of "modules". (Zie voor de verantwoording van het theoretische kader en aanverwante theorieën paragraaf 1.7 van dit hoofdstuk.). Een module omschrijft Kastelein (1990) als een organisatorische eenheid die uit niet veel minder dan 10 en uit niet meer dan 100 leden bestaat. Inclusief top en basis bestaat zo'n eenheid uit niet veel meer dan drie lagen en is er een duidelijk en afgrensbaar primair productieproces of produkt waarneembaar. Binnen een module zijn dus veelal weer kleinere eenheden, onderafdelingen, taakgroepen of teams en dergelijke, te onderscheiden. En de grote omvattende (inter)organisatie kan weer zijn opgebouwd uit van elkaar te onderscheiden moduleclusters, zoals hoofdafdelingen, divisies, departementen en dergelijke (zie voor een overzicht van naar schaal en oorsprong te onderscheiden organisatorische eenheden en netwerken: paragraaf 1.8 van dit hoofdstuk en Kastelein, 1990. p. 276; en voor een omschrijving van de "module-in-zijn-context": p. 72 en verder).

De samenhang van zo'n grotere omvattende (inter)organisatie kan op verschillende manieren, en meer of minder rigide, gehandhaafd worden, of, andersom gezien: de autonomie van de samenstellende eenheden kan op verschillende manieren en in meerdere of mindere mate beperkt worden. Wat die manieren - ook weer in ideaaltypische termen - betreft: er kan zich een "monocentrale hiërarchische", een "multicentrale aspectspecificerende" (MCA) of een "contractuele multi-organisationale" (CMO) beheersingsstructuur voordoen.

In de empirie gaat het uiteraard om mengvormen met een meer of minder pregnante mengverhouding. Met de bovengenoemde begrippen bedoel ik:

- "Monocentraal hiërarchisch" = een bureaucratische piramide, de lijn stuurt en regelt, al dan niet bijgestaan door staf- en steunorganen.
- "Multicentraal aspectspecificerend" = naast sturing en regeling door de lijn, vindt er functionele beheersing plaats vanuit gespecialiseerde staf-, steun- en overlegorganen. De eenheden zijn "extern gestuurde eenheden". Systeemtechnisch geformuleerd: er is sprake van "aspectsgewijze throughput-beheersing" van buitenaf.
- "Contractuele multi-organisatie" = er bestaan contractuele relaties tussen de samenstellende eenheden in input-outputtermen. Over beleidsdoelen en randvoorwaarden worden managementcontracten tussen de (eerst)hogere bestuurslaag en de eenheden afgesloten en werkcontracten of transacties met toeleverende en afnemende (interne en externe) omgevingspartijen. De eenheden zijn "resultaatverantwoordelijke eenheden" waarbij het gaat om contractuele input-output beheersing en interne autonomie van de afzonderlijke "modules".

Ook de Leeuw (1994, p. 90-94)) wijst op een soortgelijke beheersingsstructuur door te spreken over het multi-zelfhandhavende systeem.

De meeste grote complexe organisaties vertonen materieel gezien een sterke MCA-structuur, al wordt die vaak niet als zodanig herkend of erkend en wordt de norm van het primaat van de formele hiërarchie te vaak voor de materiële werkelijkheid gehouden.

Ook in de organisatiekundige theorie en in het organisatiekundige onderzoek wordt veelal onvoldoende recht gedaan aan de talloze materiële afhankelijkheidsrelaties die er bij nadere beschouwing blijken te bestaan. Kastelein stelt dat in grote complexe organisaties doorgaans aan elke "module" wel enkele tientallen van dergelijke relaties zijn vast te stellen (zie Kastelein, 1990, p. 285-286 en 1993, p. 70-71). Ook de gebruikelijke terminologie in de communicatie tussen onderzoekers en veld belemmert het zicht op de feitelijke empirische situatie in dit opzicht. Begrippen als "verantwoordelijkheden" en "bevoegdheden", "centralisatie" respectievelijk "decentralisatie" en dergelijke, zijn in deze opvatting dan ook niet goed bruikbaar om de organisatorische werkelijkheid goed te beschrijven en te begrijpen. De onderzoeker zal, als het kan door eigen waarneming, *zo dicht mogelijk op de huid moeten kruipen* van de organisatie waaronder het feitelijke interacteren en communiceren plaatsvindt, om een beeld te krijgen van deze gecompliceerde stuur- en regelnetwerken. Vandaar: geen onderzoek naar de formele verschijnselen "centralisatie of decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden", maar naar de "empirische verdeling, respectievelijk herverdeling, van de uiteenlopende soorten van stuur- en regelactiviteiten" tussen de verschillende actoren, niveaus en geledingen, ongeacht of die activiteiten formeel zijn voorzien en gelegitimeerd, of niet.

In een MCA-situatie zal de kans dat het sturen en regelen effectief is, zowel op het niveau van de centra als op dat van de eenheden zelf, kleiner zijn naarmate zich één of meer van de volgende factoren sterker voordoen:

1. de schaal van de intern of extern te beheersen gebieden, zoals omvang van de organisatie en de omvang van haar relevante doelgebieden of markten;
2. de diversiteit of gevarieerdheid binnen de te beheersen gebieden in en/of buiten de organisatie, dat wil zeggen het aantal daarin te onderscheiden relevante variabelen;
3. de dynamiek binnen de te beheersen gebieden, ook weer intern en/of extern, dat wil zeggen de mate van wisseling van de te beheersen variabelen en de snelheid en breedte van de variaties;
4. de verwevenheid van de te beheersen gebieden, intern en/of extern, anders gezegd: de complexiteit, interdependentie of onderlinge afhankelijkheid van de variabelen;
5. de mondigheid van de betrokken organisatieleden en doelgroepen.

Als de schaal, de diversiteit en de dynamiek toenemen, zullen ook de specificaties, de voorschriften en regels naar aantal en detaillering dienovereenkomstig moeten toenemen en vooral ook zullen ze vaker gewijzigd

moeten worden. Tegelijkertijd mogen ze geen intern strijdig geheel vormen. Elke wijziging bedreigt het systeem als geheel, en dit gevaar roept weer coördinatieproblemen op, die op hun beurt aanleiding geven tot een voortdurend overbelast worden van de stuur-, regel- en steuncentra en tot het ontstaan van steeds weer nieuwe aspectgeoriënteerde coördinatiecentra.

Op de meer centrale niveaus wordt zo een flexibel en slagvaardig reageren en anticiperen door het MCA-stelsel belemmerd, op het modulaire niveau worden de eenheden door dat stelsel belemmerd in het zoeken naar en (dynamisch) handhaven van hun "optimal fit". Decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden via de lijn, zonder reductie van de aspectspecificerende rol van de functionele centra, en zonder aanvullende stuur- en regeltoerusting van de eenheden zelf, zal weinig of geen soelaas bieden en de frustraties slechts vergroten.

CMO zou *in beginsel* perspectief kunnen bieden voor zowel een effectieve centrale sturing en regeling op hoofdlijnen van de (inter)organisatie als geheel, als voor een autonome ontplooiing en finetuning van de afzonderlijke eenheden. Mijn onderzoek is gericht op het zoeken van verdere empirische ondersteuning en specificatie van dit theorema.

Om vanuit een gegeven MCA-achtige situatie tot een meer CMO-achtige situatie te komen, zal aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan: *algemene en specifieke*.

Het gaat in deze gevallen altijd om ingrijpende organisatieveranderingen, waarvoor "in het algemeen" al een aantal succes- en faalfactoren geldt (Kottman 1978, 1981, en Wiersema 1980). Ik heb ze in hoofdstuk 3 in paragraaf 3.4 kort samengevat.

Naast deze "algemene veranderingsvoorwaarden" zijn er, bij een herverdeling van stuur- en regelactiviteiten vanuit een MCA-situatie in de richting van een CMO, specifieke "procesvoorwaarden" (condities om een beweging van de oude naar de nieuwe situatie mogelijk te maken) en specifieke "systeemvoorwaarden" (condities waaronder het nieuwe systeem kan werken) aan de orde (zie voor een samenvatting hoofdstuk 3 paragraaf 3.4). Ook op het zoeken van verdere empirische ondersteuning en specificatie van dit theorema is mijn onderzoek gericht.

1.3 De Nederlandse politiek: een onderzoeksveld in beweging

Bij de voorbereidingen voor mijn onderzoek, begin 1989, waren - zoals in vrijwel alle grote complexe organisaties van overheid en bedrijfsleven - ook bij de Nederlandse politiek (toen nog rijks- en gemeentepolitiek) veranderingsprocessen waar te nemen, gericht op het vergroten van flexibiliteit, slagvaardigheid en zelfstandigheid van de operationele eenheden, vaak aangeduid onder de noemer "decentralisatie" (in hoofdstuk 2 geef ik hiervan een indruk). Het lag voor de hand om vanuit mijn hierboven voorlopig

aangeduide probleemstelling een vergelijkend onderzoek te doen bij:

1. eenheden die nog niet betrokken waren in dergelijke decentralisatieprocessen;
2. eenheden die er wel in betrokken waren en;
3. eenheden waarbij een dergelijk proces was voltooid.

Nagegaan zou dan kunnen worden:

1. of de kenmerken van deze eenheden en die van hun interorganisationale contexten inderdaad varieerden tussen die van aspectsgewijs "extern gestuurde eenheden (EGEn) in MCA-organisaties" en "resultaatverantwoordelijke eenheden (RVEn) in CMO-organisaties";
2. of de genoemde algemene en specifieke veranderingsvoorwaarden daarbij een rol speelden.

En zo ben ik mijn onderzoek dan ook begonnen.

Kort daarna begon zich echter *de grote reorganisatie* van de politie af te tekenen: van 148 gemeentekorpsen en 17 rijkspolitiedistricten naar 25 regiokorpsen en 1 korps landelijke diensten (in hoofdstuk 2 geef ik hiervan een schets). Het ging hierbij dus om schaalvergroting en centralisatie.

Vanuit het herverdelingsperspectief was dat een uiterst interessante ontwikkeling, omdat zou kunnen worden nagegaan of zich in de nieuwe grootschalige korpsen een meer monocentrale, een meer MCA-achtige of een meer CMO-achtige structuur zou gaan aftekenen.

Praktisch betekende het wel een omschakeling. Mijn oorspronkelijke waarnemingspositie - die van organisatie-doorlichter van operationele eenheden (modules) - werd onhoudbaar. De voorgenomen uitgebreide doorlichting en vergelijking van tenminste een 30-tal eenheden kon niet worden voltooid. Er werden 20 eenheden globaal afgetast (zie vooronderzoek 3 in bijlage 1 bij hoofdstuk 4) en slechts 4 werden er uitvoerig doorgelicht (zie hoofdstuk 4). Immers: het draagvlak in de organisatie voor onderzoek naar wat men zag als "decentralisatieverschijnselen bij eenheden aan de basis" viel weg, alle aandacht en energie werd geconcentreerd op de vormgeving en bewerktuiging van de grote regionale korpsen. Ik moest een andere positie zoeken en ik greep de kans om onder meer als participierend waarnemer deel te nemen aan een aantal projectorganisaties, die belast waren met de structurering en instrumentatie van de nieuwe organisatie (zie hoofdstuk 5, 6, 7 en 8).

Mijn onderzoeksobject, probleemstelling en conceptueel kader bleven onveranderd. Wél is met de bovenaangeduide positieverandering de "kijkhoek" gewijzigd: in het in hoofdstuk 4 beschreven onderzoek keek ik als het ware vanuit de eenheden naar de (inter)organisatorische omgeving, wat betreft het analyseniveau stonden de modules dan ook centraal. In de overige empirische hoofdstukken richtte ik mij vanuit die omgeving naar de eenheden, het interorganisationale netwerk kreeg meer de nadruk. Relaties tussen bijvoorbeeld het departement en de regio's, de regio's en de daaronder ressorterende districten en de tot de districten behorende eenheden komen dan

in beeld. Hier ging het om de vraag of de proces- en systeemvoorwaarden om te komen tot een goed werkende contractuele multi-organisatie vervuld waren. Dat had uiteraard ook onderzoeksmethodische en technische consequenties.

1.4 Empirisch object, doelstelling, randvoorwaarden, probleemstelling, onderzoeksvragen en globaal onderzoeksontwerp

Uit het voorgaande is hoop ik al duidelijk geworden wat het empirisch object van mijn onderzoek was:

- *de Nederlandse politiekorpsen en daarin in het bijzonder de operationele eenheden, gezien in hun organisatorische context, en de veranderingen in die eenheden en in hun context.*

Dit betekent zoals gezegd dat de onderzoeksresultaten betrekking hebben op het afdelingsniveau (hoofdstuk 4), het korpsniveau (voormalige gemeentepolitiekorpsen en districten van de rijkspolitie), het regio- en departementaleniveau en partijen waarmee de politie contacten onderhoudt, en tenslotte de relaties tussen die niveaus en partijen (hoofdstuk 5 tot en met 8).

Uiteraard was ik niet in de gelegenheid om de héle Nederlandse politie ook daadwerkelijk te onderzoeken: ik heb me bij mijn interviews en enquêtes, bij mijn doorlichtingen van operationele eenheden en bij mijn participerende waarnemingen op regio- en districtsniveau praktisch moeten beperken. (In feite heb ik uiteindelijk - zoals later zal blijken - systematisch *inkijk* gehad in 7 van de 25 regiokorpsen en in tenminste 25 basiseenheden.)

Zoals gezegd was een belangrijke *doelstelling* van het onderzoek om de veronderstelling dat meer resultaatverantwoordelijke eenheden *effectiever* zijn dan extern gestuurde eenheden, aan een serieuze toets te onderwerpen. *Randvoorwaardelijke* beperkingen die een rol bleken te spelen, waren de onbeheersbare "ruis" in het veld, het in statistisch opzicht kwantitatief beperkte draagvlak en de geringe variatie op de theoretische hoofddimensies. Last but not least gaat het dan ook nog om een onderzoek waarbij de promovendus op voornamelijk eigen kracht het materiaal moet verzamelen. Hierdoor veranderde het accent op de *condities* voor een veranderingsproces van MCA naar CMO en voor het goed functioneren van een CMO.

Min of meer populair geformuleerd was de probleemstelling:

- *Is de Nederlandse politie op weg naar een modulaire organisatievorm?*

Of preciezer, in de termen van de modulaire organisatietheorie, geformuleerd:

1. Zijn er in de Nederlandse politiekorpsen herverdelingen van stuur- en regelactiviteiten waar te nemen tussen de operationele eenheden en hun organisatorische omgevingen, die de kenmerken hebben van *bewegingen van een MCA/EGE-situatie in de richting van een CMO/RVE-situatie?*

Het belang van deze vraag ligt in de veronderstelling dat CMO/RVE-situaties samengaan met een grotere effectiviteit (dit begrip zal ik later operationaliseren) dan MCA/EGE-situaties, en dat hierbij bepaalde - beïnvloedbare - condities een rol spelen. Daarom wilde ik ook antwoord op de volgende vragen:

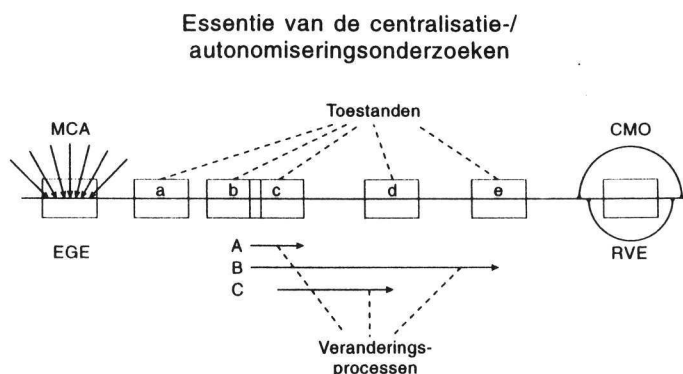
2. Zijn er empirische aanwijzingen dat eenheden bij de Nederlandse politie die meer lijken op *RVE* in een *CMO*-omgeving:
 - a. een *grotere passendheid* vertonen ten aanzien van hun opgave en
 - b. *effectiever* zijn dan eenheden die meer lijken op *EGE* in een *MCA*-omgeving?

Hiertoe zouden verschillende "toestanden" moeten worden vergeleken.

3. Zijn er empirische aanwijzingen dat, voorzover er zich inderdaad *veranderingen op de lijn van MCA/EGE in de richting van CMO/RVE* voorgedaan hebben of voordoen:
 - a. de *specifieke procesvoorwaarden* die gelden bij een beweging van *MCA* naar *CMO* en,
 - b. de *specifieke systeemvoorwaarden* die gelden voor een *CMO*-systeem, een rol spelen?
 (Om hierover uitspraken te kunnen doen, zou aan de eerder genoemde "algemene voorwaarden" moeten zijn voldaan.)

Hiertoe zouden verschillende "veranderingsprocessen" moeten worden vergeleken.

Het onderzoeksontwerp kan schematisch het best weergegeven worden als in figuur 1.1.



figuur 1.1 (Kastelein 1994)

Voor de beantwoording van *vraag 1* zouden bewegingen van eenheden over de as van *MCA/EGE* in de richting van *CMO/RVE* moeten worden

vastgesteld. Dit onderzoek vond voornamelijk plaats door het afnemen van *interviews*, een *enquête* en door het doen van *participerende observaties*.

Voor de beantwoording van *vraag 2* zouden aangetroffen situaties, eenheden in hun organisatorische-omgevingen (voorgesteld door de blokjes), die ten aanzien van MCA-respectievelijk CMO-kenmerken verschillen, dienovereenkomstig op de as moeten worden geplaatst. Onderzocht zou dan moeten worden of hun "passendheid" en "effectiviteit" overeenkomen met hun positie op de as. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden met behulp van een aantal uitgebreide *doorlichtingen* van eenheden, waarvan op grond van (oriënterende) interviews en een enquête mocht worden aangenomen dat er een redelijke kans was op het aantreffen van MCA-CMO contrasten. (Zie hoofdstuk 4 voor een beschrijving van de doorlichtingen en zie bijlage 1 bij hoofdstuk 4 voor de uitkomsten van de oriënterende interviews, de enquête en het interviewprogramma).

Voor de beantwoording van *vraag 3* tenslotte, zouden situaties (eenheden in hun organisatorische-omgevingen) waarin zich vergelijkenderwijs meer of minder grote bewegingen over de MCA-CMO as voordoen, of hebben voorgedaan, moeten worden onderzocht op het meer of minder vervuld zijn van de aangeduide bijzondere voorwaarden. Dit onderzoek heeft voornamelijk plaatsgevonden door middel van *interviews*, *enquêtes* en door *participerende waarnemingen* in projectorganisaties waarin de vormgeving en implementatie van voor mijn onderzoek relevante nieuwe structuren en instrumenten plaatsvond. (Zie hoofdstuk 5, 6, 7 en 8 en de bijlagen bij hoofdstuk 4).

1.5 Uitvoering en verloop van het onderzoek

De volgende fasen/deelonderzoeken kunnen worden onderscheiden:

1. Een *drietal vooronderzoeken* ter algemene oriëntatie en voor de selectie van de in autonomie contrasterende cases;
 - interviews met 15 hoofdcommissarissen (of plaatsvervangers) van gemeentepolitie en 8 districtscommandanten van de rijkspolitie;
 - een enquête bij gemeentepolitiekorpsen en het korps rijkspolitie;
 - een interviewprogramma, uitgevoerd bij gemeentepolitiekorpsen en het korps rijkspolitie.
2. Twee *case-onderzoeken* bij de gemeentepolitie en twee bij de rijkspolitie (hoofdstuk 4).
3. Document-oriëntaties, participerende observaties en interviews betreffende een *ontwerpproject Organisatie en Bedrijfsvoering* (voorstellen voor de inrichting en werking van één van de 25 politieregio's) (hoofdstuk 5).
4. Document-oriëntaties, participerende observaties en interviews betreffende het werk van *begeleidingscommissies van drie experimentele bestuursconvenanten*, die zijn afgesloten tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de beheerders van drie gemeentepolitie - later regio - korpsen (hoofdstuk 6 en 7).

5. Document-oriëntaties, interviews en enquêtes wat betreft een project over de decentralisatie van personele stuur- en regelruimte in de regio Amsterdam-Amstelland (hoofdstuk 8).
6. Updating, nadat de geprogrammeerde onderzoeksactiviteiten waren voltooid, dat wil zeggen het verwerken van relevante nagekomen informatie tijdens het schrijven van het proefschrift.

Het gaat hier om informatie:

- van informanten die betrokken waren en nog steeds zijn bij de beschreven ontwikkelingen;
- uit projecten die elders in politie Nederland zijn gestart (bijvoorbeeld Brabant Zuid-Oost en IJsselland);
- uit recent verschenen publikaties over het onderwerp.

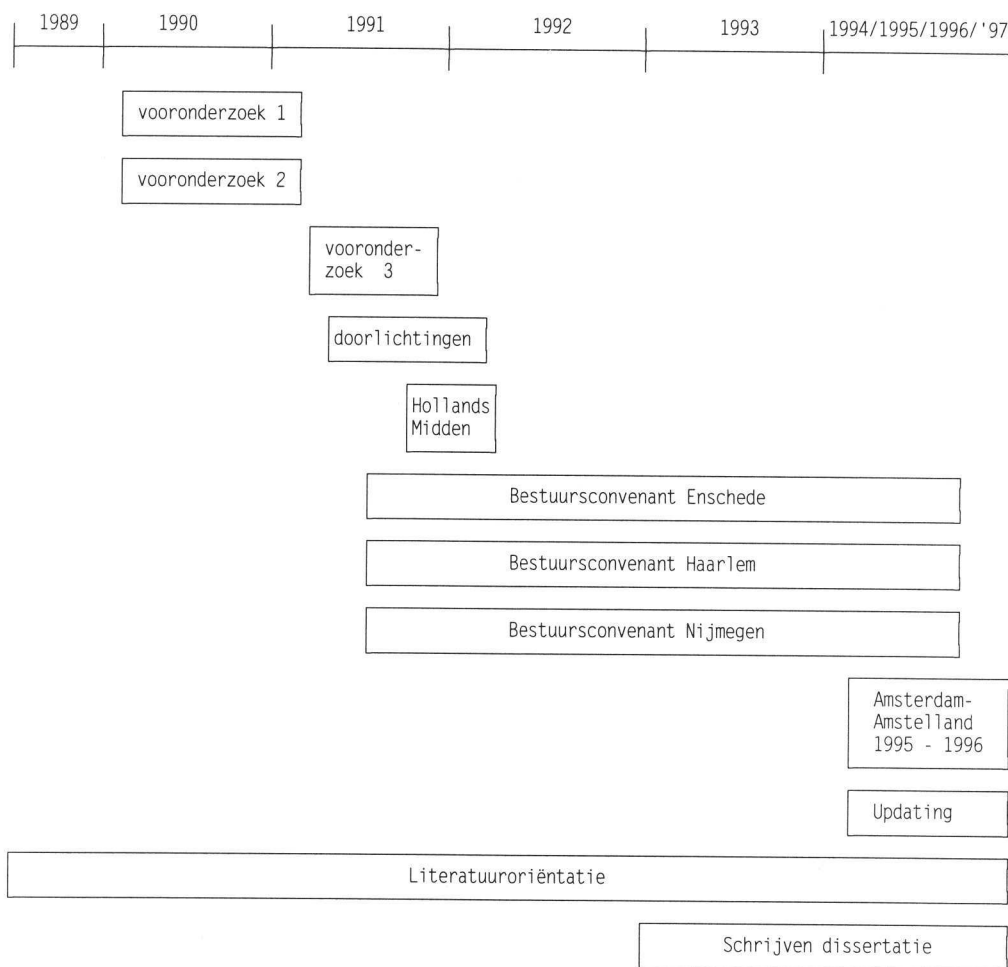
(De onderzoeksresultaten zijn te vinden in de hoofdstukken 4, 5, 6, 7 en 8 en die van het vooronderzoek in bijlage 1 bij hoofdstuk 4.)

Op een tijdas geprojecteerd, verliepen de onderzoeksactiviteiten als in figuur 1.2 is aangegeven.

Aan de drie vooronderzoeken werden in totaal 200 dagdelen besteed. De doorlichtingen besloegen qua tijdsbesteding 250 dagdelen. Aan het onderzoek in Hollands Midden en aan de Bestuursconvenanten-onderzoeken werden tezamen tenslotte 225 dagdelen besteed. Het onderzoek in de regio Amsterdam - Amstelland besloeg tenslotte 90 dagdelen ¹⁾.

Zoals op pagina 1 al is aangeduid, gaat het om een *explorerend/beschrijvend* onderzoek, maar met een *hypothetisch/deductieve* inslag. Ik had graag meer de nadruk op het *toetsende* aspect willen leggen, wist echter, gezien het alles dominerende proces van de regiovorming, dat dat in de veranderende situatie niet meer mogelijk was. Er konden niet meer dan vier operationele eenheden worden doorgelicht, waarbij dan nog kwam dat deze uiteindelijk *weinig pregnante verschillen in aansturing* bleken te vertonen. De hypothese "meer autonome eenheden zijn passender en daardoor effectiever" bleek daardoor niet toetsbaar. Wel leverden de vooronderzoeken en vooral de doorlichtingen een intensieve kennismaking met het primaire politiewerk op, waarzonder ik van de latere fasen veel minder profijt zou hebben gehad.

Aan de drie vooronderzoeken werden in totaal 200 dagdelen besteed. Het participierend observerende onderzoek in de vier projectorganisaties en het onderzoek in de regio Amsterdam-Amstelland was uiteraard meer beschrijvend en interpreterend van aard. Het leverde echter - zeker in combinatie met de nagekomen informatie, ook uit twee andere regio's - voldoende grond voor de conclusie dat de Nederlandse politie inderdaad op weg is naar modulaire organisatievormen.



figuur 1.2

1.6 Conclusies

1. In hoofdstuk 5, 6, 7 en 8 kom ik tot de conclusie dat, voorzover er gegeneraliseerd mag worden op basis van de ontwikkelingen die ik waarnam in de vijf regio-organisaties (Gelderland-Zuid, Hollands-Midden, Kennemerland, Twente en Amsterdam-Amstelland) en op grond van betrouwbare (en controleerbare) informatie uit de regio's Brabant Zuid-Oost en IJsselland, *politie Nederland inderdaad op weg lijkt te zijn naar een modulaire organisatie.*

Een conclusie uit het daaraan voorafgaande onderzoek bij de voormalige gemeente- en rijkspolitiekorpsen (zie 2 hieronder) was, dat er in veel gevallen wel al *sprake* was van decentralisatie, maar dat *feitelijke* structuurveranderingen, waarbij afdelingen onder het regime van contractuele verhoudingen

functioneren en waar onderling wordt afgerekend naar de mate waarin overeengekomen resultaten worden behaald, in mijn onderzoeksveld *toen nog nauwelijks voorkwamen* (de "retorische" in plaats van de "realistische" situatie dus, die Burger, 1992, ook aantrof).

Uit het onderzoeksdeel waarin de aandacht op de regionalisering, met de daarbij behorende stuur- en regelinstrumentaria, gericht was, kwam naar voren dat er op strategisch en tactisch niveau inderdaad, niet alleen *verbaal* maar ook *materieel*, werd begonnen regio's, en districten daarbinnen, op basis van contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkstelling in te richten en te laten functioneren.

Op dit moment lijkt het er zelfs op dat de overheveling van stuur- en regelruimte ook werkelijk *tot aan de basis* gaat plaatsvinden, en niet - zoals vaak elders het geval bleek - blijft steken op een middenniveau, waarbij de onderliggende afdelingen wederom sterk afhankelijk zijn van een nieuw conglomeraat van staf-, steun- en overlegcentra (Teulings 1993, p. 44).

2. In verband met de vraag of er empirische aanwijzingen zijn, dat eenheden bij de Nederlandse politie die meer lijken op RVen in een CMO-omgeving, een grotere "passendheid" vertonen ten aanzien van hun opgave, en "effectiever" zijn dan eenheden die meer lijken op EGen in een MCA-omgeving, concludeer ik het volgende:

- a. Uit het onderzoek bij rijks- en gemeentepolitie kwam níet naar voren dat eenheden in een bij benadering al wat meer "contractuele multi-organisatie", "passender" zijn dan die in het gebruikelijke "multicentraal aspectspecificerende netwerk".
- b. Eenzelfde conclusie gaat op wat betreft de "effectiviteit": in een vergelijkenderwijs wat meer "contractuele multi-organisatie" waren de eenheden niet effectiever.

De hypothesen zijn hiermee niet verworpen want - afgezien nog van het geringe aantal gevallen - : de autonomie variabele bleek in mijn onderzoeksmateriaal nauwelijks te variëren en het dichotomiseren in MCA/EGE - CMO/RVE is, achteraf gezien, dan ook voorbarig geweest.

3. Ten aanzien van de vraag of de specifieke "procesvoorwaarden" een rol spelen bij ontwikkelingen die zich voordoen op de lijn van MCA/EGE in de richting van CMO/RVE kan ik evenmin tot een conclusie komen, in dit geval omdat ze in mijn waarnemingsveld overal grotendeels vervuld bleken.

Bij de totstandkoming van de regio Hollands Midden bleken participanten in een project 'Organisatie en Bedrijfsvoering' in te zien welke eisen er aan een organisatie gesteld worden om te komen tot een contractuele multi-organisatie. En bij de bestuursconvenanten waren de leden van de begeleidingscommissies gemotiveerd en leefde er in hoofdlijnen eenzelfde opvatting over 'welke richting de politie op moest gaan'. Ook hier werd ingezien welke eisen er aan een contractuele multi-organisatie worden gesteld.

Hetzelfde geldt voor de specifieke "systeem- of functioneringsvoorwaarden". In de onderzochte organisaties werd en wordt expliciet gewerkt aan het

ontwerpen en implementeren van de voor modulair organiseren vereiste monitorsystemen, dat wil zeggen aan het vervullen van die systeemvoorwaarden. Tenminste in twee van de drie korpsen die zijn betrokken bij de *bestuursconvenanten*, worden op het niveau van de districten en ten dele ook al op dat van de rayons en basiseenheden contracten afgesloten en afgewikkeld op basis van relevante monitorinformatie. Ook in Hollands Midden en in de regio Amsterdam - Amstelland zijn op de verschillende niveaus dit soort bewegingen waar te nemen.

Zoals ik in paragraaf 9.5 van hoofdstuk 9 beschrijf, heb ik overwegingen om te menen dat de huidige regionale politie districten, wijkteams en rayons 'het beter doen' dan eenheden bij de voormalige rijks- en gemeentepolitie. Door een onder andere meer projectmatige, integrale aanpak waarbij men zich naast bepaalde dadergroepen op potentiële daders richt, worden problemen dichter bij de wortel aangepakt. Ook het zich bewuster bezig houden met termijnen waarop resultaten worden geboekt en risico-analyses die aantonen dat zich problemen gaan ontwikkelen, leveren hiertoe een bijdrage.

1.7 Theoretisch kader en aanverwante theorieën

Het centrale thema in het werk van Kastelein omvat het vraagstuk van *besturingsoptimalisatie tussen meer centrale en meer decentrale niveaus*. Gezien zijn in zijn afscheidscollege op 22 oktober 1993 geschetste loopbaan (1994) heeft Kastelein steeds geprobeerd om in het toegepaste organisatiekundige werk waar mogelijk systematisch empirisch onderzoek te doen en dat ook zo goed mogelijk theoretisch te onderbouwen. Het resulteerde in drie groepen van onderzoeken:

1. eenheden in hun omgevingen;
2. besluitvormingsprocessen;
3. verdeling respectievelijk herverdeling van beheersing tussen de diverse geledingen en niveaus van complexe organisaties.

Dit is een tamelijk arbitraire, door zijn adviespraktijk ingegeven, driedeling, zoals Kastelein zelf ook aangeeft, omdat de theoretische benadering steeds globaal dezelfde is.

Bij de eerste groep onderzoeken (eenheden in hun omgevingen) lag het zwaartepunt op het formuleren van een modellen-set betreffende organisatorische *modules in hun (inter)organisationale omgevingen* en op een daarop gebaseerd operationeel *doorlichtingssysteem*. In mijn onderzoek naar *contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkstelling bij de Nederlandse politie* zijn de in hoofdstuk 4 beschreven doorlichtingen hierop gebaseerd.

De tweede groep onderzoeken (besluitvormingsprocessen) leidde tot een soortgelijke modellen-set met betrekking tot *algemene voorwaarden bij ingrijpende organisatieveranderingen* en tot een aantal erop aansluitende *checklists met succes- en faalvoorwaarden*. In het in mijn hoofdstukken 5, 6, en 7 beschreven onderzoek is hieraan mede aandacht besteed.

De derde onderzoeksgroep tenslotte (naar verdeling respectievelijk herverdeling van beheersing), leverde een modellen-set op van de *verdeling en herverdeling van stuur- en regelactiviteiten* over verschillende organisatorische niveaus en geledingen en tot *checklists met proces- en systeemvoorwaarden* waaraan moet zijn of worden voldaan om tot een echt functionerende herverdeling te komen. Hiervan maakte ik gebruik in het onderzoek zoals beschreven in de hoofdstukken 4 tot en met 8.

Hierna ga ik in op enkele benaderingen van de problematiek van de *verdeling en herverdeling van stuur- en regelactiviteit in complexe organisaties* die qua theoretische basisprincipes dan wel empirische kennisverwerving (deels) als verwant zijn te beschouwen. Bij mijn keuze voor de theorie van Kastelein kan ik het volgende melden.

De modulaire organisatietheorie is een grensoverschrijdende theorie. Bedoeld wordt dat er vanuit verschillende disciplines naar veranderingsprocessen binnen grote organisaties wordt gekeken. Hiermee wordt beoogd om in het onderzoek tegen zo min mogelijk "blinde vlekken" aan te lopen. Kastelein heeft altijd gepleit voor een in dat opzicht integrale organisatiekunde. Dit betekent dat het bij veranderingsprocessen niet alleen maar gaat om mens en groep maar ook om de randvoorwaardelijke context waarin die functioneren. Andersom zullen bij de implementatie van blauwdrukken, de psychologische en sociale acceptatie voldoende aandacht behoren te krijgen.

In veel theorieën ligt daarentegen de nadruk op óf de meer instrumentele, structurele kant óf op alleen meer veranderkundige procesmogelijkheden. Het door mij gehanteerde theoretische kader biedt de mogelijkheid om verschijnselen te onderzoeken die zich multi-/interdisciplinair laten beschrijven.

Ook kan ik wat betreft mijn keuze voor de modulaire organisatietheorie aangeven dat ik toentertijd door mijn aanstelling bij de vakgroep Bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam de verplichting aanvaardde om een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het onderzoeksprogramma van Kastelein. Dit was gericht op vraagstukken van besturingsoptimalisatie.

Neo-institutionalisme

Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde houdt zich bezig met de rol van instituties in het openbaar bestuur.

Het neo-institutionalisme verenigt diverse stromingen en benaderingen. Alleen al het feit dat er een nogal gevarieerde invulling aan het begrip "institutie" wordt gegeven, zou dit bewijzen (Steunenberg e.a. 1996, p. 214). Een ordening waar wel voor wordt gekozen en die recht zou doen aan de verschillende benaderingen is de volgende (Keman 1996):

1. De historisch-traditionele benadering. Men gaat er in deze benadering van uit dat instituties van invloed zijn op de politiek en dat de instituties zelf het resultaat van historische processen zijn. De werkwijze is gericht op groot-

schalige verschijnselen die zich qua ontwikkeling uitstrekken over lange tijdsperiodes. "Door systematisch te vergelijken vragen zij aandacht voor het feit dat enerzijds dezelfde instituties verschillende effecten kunnen sorteren en anderzijds dat verschillende institutionele arrangementen identieke uitkomsten kunnen bewerkstelligen" (Steunenbergh e.a. 1996, p. 214).

2. De culturele-organisatie benadering is hoofdzakelijk op het meso-niveau gericht. Hiermee wordt bedoeld dat deze zich richt op processen die zich afspelen binnen en tussen organisaties. Er wordt hierbij wel een relatie gelegd tussen organisatie- en beleidsprocessen, die wordt aangeduid met "dubbelperspectief" en die betekent dat effecten van overheidsbeleid worden bestudeerd.
3. Tot slot is er de politiek-economische "rationele keuze"-benadering. Instituties worden niet alleen gezien als beperkingen van menselijk handelen, maar ook als mogelijkheden voor individueel strategisch handelen. Daarbij is het denkbaar dat de instituties of regels als gevolg van dat individueel strategisch handelen ook zelf veranderingen ondergaan.

De neo-klassieke economie is te plaatsen in het verlengde van deze laatste benadering. Ook deze is weer onder te verdelen in een drietal stromingen, namelijk de a. eigendomsrechtenbenadering, b. de transactiekostenbenadering en c. de principaal-agentbenadering. Wat betreft mijn onderzoek naar *contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkheid bij de Nederlandse politie*, zijn er vooral duidelijke raakvlakken met de principaal-agentbenadering en de eigendomsrechtenbenadering.

Agency literatuur: principaal-agentbenadering

De agency-theorie is in algemene zin gericht op het vaststellen van de beloningsstructuur binnen een ruilsysteem. Volgens Perrow (1986, p. 224) "agency theory assumes in its simplest form that social life is a series of contracts. Conventionally, one member, the 'buyer' of the goods or services is designated the 'principal', and the other, who provides the goods or services is the 'agent'. The principal-agent relationship is governed by a contract specifying what the agent should do and what the principal must do in return".

Bij de positieve richting van de agency-literatuur²⁾ wordt een agency-relatie veelal gedefinieerd als een verbintenis waarbij een principaal bepaalde (beslissings)bevoegdheden delegeert aan een agent welke een bepaalde beloning ontvangt om de belangen van de principaal te behartigen. Benadrukt wordt dat de uitvoering van een dergelijke verbintenis niet altijd zonder "horten en stoten" verloopt. Zo kan een agent eigen doelstellingen nastreven die strijdig zijn met die van de principaal (Tijdink 1996). Mochten er conflicten ontstaan over doelstellingen van de agent en de principaal, dan zal de agent zijn eigen doelstellingen willen laten prevaleren. De mate waarin dit lukt zou afhangen van de informatie-asymmetrie tussen hem en de principaal.

Om verschillende redenen heeft de agent hierin een voorsprong, omdat:

1. de agent beter is geïnformeerd over het productieproces;
2. de produktiviteit van de agent vaak niet rechtstreeks is vast te stellen. De principaal moet vertrouwen op indicatoren die lang niet altijd het ware produkt duiden (Tijdink 1996, Jensen & Meckling 1976 en Jensen 1983).

Ad 1.

Doordat in de principaal-agentbenadering de agent beter dan de principaal geïnformeerd is over het productieproces kunnen gevolgen zoals bijvoorbeeld doelverschuiving optreden. Kastelein wijst daarom op het belang van *certificering*. In mijn onderzoek wordt dit dan ook deels ondervangen door na te gaan of er in verband met contractuele relaties voorzieningen voor *certificering* zijn. Hierdoor bestaat de mogelijkheid om daar waar het gaat om extern belangrijke aspecten van de operaties die aan de output niet direct meer te controleren zijn, te checken.

Ad 2.

Het vraagstuk van het door de principaal moeilijk kunnen vaststellen in hoeverre indicatoren het ware produkt duiden, is actueel bij de politie en komt in de hoofdstukken over de bestuursconvenanten uitgebreid aan de orde. De moeilijkheid is dat de politie niet de enige bepalende factor is voor de effecten (de outcomes). (Zie als oplossingsrichting het *vijf plus-luik* zoals beschreven in de hoofdstukken 6 en 7.)

Een voorbeeld dat aan dit vraagstuk raakt is dat de politie met *cost disease* te maken heeft. Dit mechanisme werd als eerste door Baumol beschreven (1966). Het betekent dat bij een blijvend hoge vraag naar politiediensten het aanbod in toenemende mate tekort schiet omdat de prijs per man/vrouwuur gestaag toeneemt zonder dat daar een produktiviteitsstijging tegenover staat (Van Reenen 1996). Indien het politiewerk wordt ingedeeld naar het instrumentarium of de bevoegdheden valt te denken aan: 1. het gebruik van fysiek geweld; 2. het gebruik van andere bevoegdheden; 3. toezichthoudende en hulpverlenende werkzaamheden (Van Reenen 1988).

Bij bijvoorbeeld fysiek geweld van de kant van de politie impliceert dit altijd de inzet van één of meer politiemensen. "Bij het georganiseerde geweld van de politie speelt een rol dat geweld steeds in bepaalde mate in reserve moet zijn. Er worden ongeregeldeheden verwacht, maar het is nooit zeker dat ze komen. Het grootste deel van de tijdpassering van geweldseenheden van de politie bestaat uit wachten op de rel die misschien komt" (Van Reenen 1996, p. 109). In de geweldsrol van de politie lijkt geen sprake te zijn van toenemende arbeidsproduktiviteit.

Gezien de in de principaal-agentbenadering negatieve relatie die er gelegd wordt tussen beslissingsbevoegdheden van de agent en zijn efficiëntie (eigen bevoegdheden leidt tot het nastreven van eigen doelstellingen) (Tijdink 1996), is er in relatie tot mijn onderzoek meer verwantschap met de eigendomsrechtenbenadering. Volgens deze benadering ontlenen individuen

hun nut niet aan een goed zelf, maar aan de verschillende rechten die ze hebben met betrekking tot het gebruik van dat goed. Hoe meer eigendomsrechten een instelling bezit en hoe meer deze rechten een onbeperkt en exclusief karakter hebben, des te sterker is de prikkel voor de instelling om zorgvuldig met een goed om te gaan. In zekere zin hierop aansluitend spreken van de Krogt en Vroom (1993) over de *zelf-management paradox*. De enige manier voor de politicus (lees principaal) om een manager (lees agent) en eenheid te krijgen die zeer loyaal aan zijn beleid is, is door veel verantwoordelijkheden en bevoegdheden over te dragen; de enige manier voor de manager om zoveel mogelijk autonomie te verwerven, is door zeer dicht 'tegen de politiek aan te kruipen', haast in hun huid te kruipen, begrip te hebben voor hun belangen, en daaraan mede te werken. Verwant hieraan is de in de theorie van Kastelein genoemde veranderingsvoorwaarde dat zowel in de centrale organen als in de eenheden een win-win opvatting bestaat (in plaats van een zero-sum opvatting) over de gevolgen van zo'n beweging voor de machts- en invloedsverdeling.

Voorzover de doelstellingen van de agent niet overeenstemmen met die van de principaal, zal de laatste proberen de agent bij te sturen. Hierdoor ontstaan er agency-costs, namelijk die van de 'monitoring', de 'bonding' en 'restverlies'. (Monitoring wordt hier overigens wel deels anders gedefinieerd dan in de theorie van Kastelein. Zie hiervoor hoofdstuk 3.)

De 'monitoring'kosten verwijzen naar alle uitgaven die de principaal maakt om er voor te zorgen dat de agent geen acties onderneemt die de belangen van de principaal schaden. De 'bonding'kosten verwijzen naar de kosten die de agent maakt om er voor te zorgen dat hij niet te veel afwijkt van de doelstellingen van de principaal. Het 'restverlies' verwijst naar de mate waarin agenten er in slagen hun eigen doelstellingen na te streven. Centraal thema binnen de agency-literatuur is de vraag op welke manier de relatie tussen principaal en agent moet worden vormgegeven om de totale agency-costs te minimaliseren" (Tijdink 1996). Gezien het primaire proces van de politie waarbij de relatie tussen input, throughput, output en outcome lang niet altijd duidelijk is, lijkt het vraagstuk van minimalisering van de agency-costs momenteel een 'brug te ver'. Uitkomsten en aanbevelingen bij het onderzoek naar de bestuursconvenanten (hoofdstuk 6 en 7) zijn onder meer dat er een investering in de monitorvoorzieningen dient plaats te vinden. "Informatie over de reële variabele capaciteitsverdeling over de diverse werksoorten is onmisbaar. Om te leren is het noodzakelijk dat er een databank en analytische ondersteuning komen" (Kastelein, Politia Nova 1996, p. 89).

De sociotechnische systeembenadering

Een rode draad in mijn onderzoek is: proberen *empirisch te bewijzen*, althans ook aan de hand van empirisch onderzoek *plausibel maken* - en niet alleen theoretiserend - dat "gewone" decentralisatie meestal mislukt en móét mislukken, maar dat vorming van relatief zeer autonome "resultaat-

verantwoordelijke eenheden" binnen een op hoofdlijnen krachtig gecentraliseerde "contractuele multi-organisatie" onder bepaalde condities perspectief biedt: zowel de flexibiliteit en effectiviteit van het geheel als van de delen nemen toe.

In de zeventiger en tachtiger jaren was het zelfstandiger, het autonomer maken van eenheden op module-niveau nog een omstreden zaak. Wel kreeg vanaf de zestiger jaren op het niveau van de primaire taakgroepen de socio-technische benadering geleidelijk aan meer vaste voet aan de grond. Maar als het ging om vragen van structurering of herstructurering van grote, complexe organisaties werden naar de mening van Kastelein (1990, 1993) veelal te incrementele aanpakken gekozen ("als je aanloop te voorzichtig is, spring je ín de sloot in plaats van eroverheen") en vond de discussie plaats op grond van een verkeerde probleemstelling ("centraal" of "decentraal") en (behalve voorzover het de sociotechniek betrof) zonder empirische fundering. Er was vooral aandacht voor de interactie tussen de lagere managementniveaus en het uitvoerend niveau, zonder dat er theorie was ontwikkeld die het functioneren van een totale organisatie kon omvatten.

In de moderne sociotechnische systeembenadering wordt een organisatie opgevat als een open en integraal systeem dat wordt gedefinieerd in termen van de onderlinge wisselwerking tussen de aspectsystemen en hun verbondenheid met de omgeving of externe structuur (Demenint en Boonstra 1993).

Volgens de Sitter (1989) is sociotechniek de studie en verklaring van de wijze waarop arbeidsdeling en technische instrumentatie in onderlinge samenhang en in relatie tot de gegeven omgevingscondities de mogelijkheden van de 'productie' van interne en externe functies bepalen en de toepassing van deze kennis bij het (her)ontwerpen en veranderen van organisaties.

Centraal in het sociotechnische ontwerp staat de *zelfregulerende taakgroep*. "De taakgroep wordt beschouwd als grootste organisatorische eenheid die ongedeeld en zelfstandig kan functioneren. De groep heeft een eigen, afgeronde taak, open relaties met de omgeving, een zelfregulerend vermogen wat betreft organisatie en inrichting van het werk, een flexibele taakverdeling en een goed beoordelingsvermogen voor het eigen functioneren. Ondersteunende taken zijn zo veel mogelijk ondergebracht in de taakgroep zelf. Groepsleden zijn breed inzetbaar, gebonden aan een minimum van regels en in staat de eigen taakuitvoering te perfectioneren" (Demenint en Boonstra 1993, p. 63-64) (Zie bijvoorbeeld ook Lammers 1989 en Kuipers en Van Amelsvoort 1990).

Een uitgangspunt bij zowel het werk van Kastelein als bij de sociotechniek is Ashby's 'law of requisite variety' (1969). Het betekent dat de organisatie tegemoet moet kunnen komen aan de gevarieerdheid van de orderstromen en randvoorwaarden uit de omgeving. Organisaties staan in constante wisselwerking met de buitenwereld door hun invoer (input) en uitvoer (output). Ook is er in beide theorieën sprake van zowel een integrale als een

systeembenadering van organisaties. "In beide benaderingen is leidend principe dat effectieve en flexibele beheersing van processen onder veranderende omstandigheden wordt vereenvoudigd naarmate meer regelstappen zijn toegewezen aan dezelfde, zelfstandige organisatorische eenheden. De organisatieveranderingsprocessen zijn er in beide benaderingen op gericht de omslag te maken naar een (inter)organisatie, gebaseerd op dergelijke zelfstandige organisatorische eenheden" (Demenint en Boonstra 1993, p. 70).

Boonstra (1991) beschouwde in zijn studie organisaties als sociotechnische systemen en beschreef aan de hand van een praktijktheorie over organisatiekunde en organisatieveranderkunde twee fundamentele veranderingsprocessen. Slotconclusie van zijn studie is dat bij het consequent toepassen van de sociotechnische systeemtheorie en ontwerpmethodologie in een integraal ontwikkelingsproces, positieve resultaten kunnen worden behaald op het gebied van onder meer effectiviteit en efficiëntie. "Het integrale ontwikkelingsproces zal soepel verlopen als er aandacht wordt besteed aan organisatorische netwerken en het politieke systeem in organisaties, gebruik wordt gemaakt van zowel de ontwerp- als de ontwikkelingsbenadering" (Boonstra 1991, p. 16 Samenvatting).

Als het gaat om toepassing van zowel de ontwerp- als de ontwikkelingsbenadering bestrijd ik met Kastelein de visie van Demenint en Boonstra dat in het werk van Kastelein bij fundamentele veranderingsprocessen de nadruk ligt op de ontwerp-benadering, in tegenstelling tot een ontwerp-ontwikkelingsbenadering. Kastelein heeft, zoals hij zegt, heel wat veranderingsprocessen ondersteund, begeleid of geleid. Dat waren soms 'ontwikkelings-', soms 'ontwerpprocessen', vaak 'mixes' en 'iteraties'. "Het betreft hier een contingency-kwestie, een passendheidsvraag" (Kastelein 1993, p. 38).

Fruytier (1994) komt in zijn onderzoek naar de verandering van productie-organisaties op basis van de principes van de moderne sociotechniek tot de conclusie dat in de praktijk een aantal specifieke problemen de verandering telkens belemmeren. Hij vergeleek twee integrale productieconcepten, te weten het Tayloristische Productie Concept (TPC) en het Nieuwe Productie Concept (NPC). "Het principe van de maximaal mogelijke arbeidsverdeling in het TCP houdt in dat de complexiteit van de omgeving intern gereduceerd wordt door het vergroten van de voorspelbaarheid van de arbeidsrelaties of operaties (standaardisatie van functies)" (Fruytier 1994, p. 21). Volgens Taylor was standaardisatie van functies hét middel tot vergroting van de produktiviteit (Taylor 1947). Tegenover het principe van de maximaal mogelijke arbeidsverdeling in het TCP staat het leidend principe van het NPC: de minimaal noodzakelijke arbeidsverdeling. "De groep is als geheel verantwoordelijk voor de directe, uitvoerende taken, maar ook (zoveel als mogelijk) voor de voorbereidende, ondersteunende en organiserende taken" (Fruytier 1994, p. 23).

De centrale conclusie uit de analyse luidt dat de overgang van het TCP naar

het NCP gehinderd wordt door het gebrekkige leervermogen van het TCP: hoe kan de TCP-organisatie veranderen in een NCP-organisatie, wanneer zij niet over het leervermogen beschikt dat daarvoor noodzakelijk is?, aldus Fruytier. Er wordt een aantal kenmerken voor een zogenaamde 'herontwerpdialoog' geformuleerd. Geargumenteed wordt dat 'vertrouwen' en 'betrokkenheid' van essentieel belang voor het slagen van de verandering zijn en dat dit weer in belangrijke mate afhankelijk is van de wijze waarop de interactieprocessen in de veranderingspraktijk gestructureerd zijn. Via de 'herontwerpdialoog' wordt een voorstel voor de structurering van deze interactieprocessen gedaan. "Het gaat hierbij enerzijds om interactieprocessen tussen de organisatie aan de ene kant en de organisatie-adviseur met zijn sociotechnische herontwerpkennis aan de andere kant. Anderzijds gaat het om de participatoir ingerichte interactieprocessen tussen de afdelingen, groeperingen en individuen binnen de organisatie" (Fruytier 1994, p. 189). Overigens laat de arbeidsprocesstheorie op dit punt zien dat er in het algemeen op het uitvoerende niveau veel terughoudendheid, scepsis, desinteresse, angst en onzekerheid bestaat (Van der Zwaan 1990, p. 140).

Qua Ist en Soll structuur spreken Fruytier en Kastelein over verschillende soorten organisaties, wat niet betekent dat er geen verwantschap tussen beide zou bestaan. Kastelein spreekt in plaats van een TCP en NCP-organisatie over meervoudig gecentraliseerde en aspecten beheersende netwerken (MCA's) en contractuele multi-organisaties (CMO's). Bij zowel de TCP als de MCA worden bijvoorbeeld de interne processen of operaties van de afzonderlijke modules, niet alleen gespecificeerd door de traditionele lijnfunctionarissen, maar in feite ook door een rijke schakering aan gespecialiseerde, afstemmende en ondersteunende externe functionele centra. Betreft het de in de theorie van Kastelein genoemde specifieke veranderingsvoorwaarden voor een effectieve beweging op de lijn tussen MCA en CMO, dan duidt de voorwaarde het vervuld zijn van *verlangen naar een minder vervreemdende aansturing* en naar *beheersing van de eigen situatie waarbij beslissingen over de gang van zaken niet van buiten de groep worden ingegeven*, in eenzelfde richting als die Fruytier noemt. Fruytier spreekt dan, zoals al aangegeven, over 'participatoir ingerichte interactieprocessen'. Dit gaat ook op voor de in de theorie van Kastelein genoemde voorwaarde van *beschikbaarheid van enige inhoudelijke expertise bij het herontwerp waarbij professionele begeleidingsdeskundigheid kan bijdragen aan het proces* van succesvolle verandering (in de woorden van Fruytier: 'interactieprocessen tussen de organisatie en de organisatie-adviseur met zijn sociotechnische herontwerpkennis').

Ook Agnes Haak (1994) komt in haar onderzoek bij een Philips fabricage-fabriek in elektronica waar sinds 1986 aan een herontwerp werd gewerkt gebaseerd op de sociotechnische benadering tot soortgelijke conclusies. Het onderzoek betrof een evaluatiestudie naar de voortgang van het herontwerp in deze fabriek.

Haar studie toont aan dat de Nederlandse sociotechnische benadering waardevol is op punten als ontwerpprocedure en het model voor

organisatieverandering. Succes werd behaald op het terrein van de verandering zelf en de prestaties. Wel constateert zij dat de Nederlandse sociotechnische benadering in gebreke blijft als het gaat om de wijze waarop het organisatiemodel dient te worden uitgevoerd: het ontwerpproces dus. In de organisatie startte namelijk de invoering van het model op de werkvloer waarbij er hele taakgroepen ontstonden. Er ontstond een gebrek aan inzicht in de voortgang van onder meer het herontwerp bij het topmanagement en verschillende afgescheiden groepsontwerpprocessen. Evenals in de studie van Fruytier concludeert zij onder meer dat participatieve interactieprocessen van belang zijn. "Consequently, we conclude that the Dutch sociotechnical approach could profit from the knowledge acquired by the Norwegian and Swedish sociotechnical approaches on sociotechnical redesign processes that have focused on Industrial Democracy and employee participation" (Haak 1994, p. 116).

Modulaire organisaties in opkomst en interorganisationale stratificatie

Als het gaat om de opkomst van *modulaire organisaties* (grootschalig, complex, op hoofdlijnen sterk gecentraliseerd, flexibel opgebouwd uit zeer zelfstandige, contractueel aangestuurde eenheden) doet zich de merkwaardige situatie voor dat deze, ondanks het gebrek aan theoretisch verantwoorde discussie en zeker aan empirische bewijsvoering of empirisch ondersteunde plausibiliteit, in opkomst zijn. In het bedrijfsleven, bij de overheid, in het onderwijs, in de diverse zorgsectoren, en nu dus ook bij de *politie*.

Burger (1992) deed een onderzoek naar de succes- en faalfactoren bij decentralisatie- en autonomiseringsprocessen binnen grote organisaties. Burger had op dat moment nog (empirische) grond voor twijfel of het hierbij niet méér gaat om *retoriek* dan om *realiteit*. Ook kon op dat moment geconstateerd worden dat de (gemeente)politie ten opzichte van andere organisaties als het gaat om contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkstelling minder ver gevorderd was (Burger en Treur 1992). Vanaf die tijd blijkt er bij de politie op dit punt *veel werk te zijn verzet*. De empirische plausibiliteit die mijn onderzoek heeft opgeleverd is, dat het bij de Nederlandse politie anno 1997 lijkt te gaan om *realiteit*.

Ik kan voor het verschil op dit punt tussen mijn resultaten in de periode 1993-1997 en de resultaten van het onderzoek van Burger in 1992 als verklaringsgrond aanvoeren dat er in zekere zin sprake is van *interorganisationale stratificatie* (Lammers 1993).

Lammers verstaat hieronder dat organisaties die groepsgewijs voor elkaar zichtbaar zijn, in hun institutioneel milieu gezien worden als gesitueerd in een stratificatiebestel. Een interorganisationale stratificatie heeft voor de organisaties in dat veld de betekenis van een referentiekader. Organisaties

kunnen namelijk evenals mensen of groepen, referentiefuncties voor elkaar hebben. De kans neemt hierdoor toe dat op deze manier een eenheid (lees politie) een zekere invloed van andere eenheden ondergaat. Met name zou dit spelen als de sociale afstand en het rangverschil tussen eenheden niet al te groot is. "De kans op interorganisationale vergelijkingsprocessen die weer leiden tot pogingen tot toenadering, navolging, of wedijver in zo'n stratificatiebestel, is levensgroot" (Lammers 1993, p. 337).

Een interorganisationeel stratificatiebestel is dus een krachtenveld waarin een organisatie ageert en reageert met betrekking tot andere organisaties in dat veld. Hierbij gaat het dus niet alleen om imitatie en onderlinge wedijver, maar ook om toenadering. Lammers spreekt in dit geval over gevolgen zoals fusies, overnames en kartelvorming.

Hij onderscheidt drie congruentietendenties. Bij *adaptie* heeft de dominante coalitie min of meer door welke eisen omgeving, technologie en dergelijke stellen aan de organisatie. Vorm en regiem worden dan welbewust, doelrationeel zodanig ingericht dat de organisatie in die omstandigheden zo doeltreffend mogelijk kan functioneren. Bij *imitatie* is er sprake van het volgen van trendsetters en koplopers. In het kader van een interorganisationale stratificatie hebben die koplopers referentiefuncties voor de volgers en zo kan een geschikt type organisatie alom ingang vinden in een andere sector. De organisaties die Burger onderzocht zouden als koplopers kunnen worden opgevat en de politie-organisaties in mijn onderzoek als volgers.

In het derde geval gaat het om *eliminatie*. Het betreft organisaties die niet willen of kunnen veranderen en te gronde gaan aan het manco dat zij niet met de voor hun situatie meest geschikte vorm- of regiemversie zijn uitgerust om het minimaal vereiste niveau van doeltreffendheid te behalen (Lammers 1993).

Voor de politie zou de congruentietendencie *imitatie* van toepassing zijn. Imitatie in de zin dat ook de politie heeft ingezien dat er bepaalde veranderingsprocessen in gang gezet moesten worden, gericht op het vergroten van flexibiliteit, slagvaardigheid en zelfstandigheid van operationele eenheden. Dit door evenals andere organisaties te reorganiseren richting een recentralisatie op strategische hoofdlijnen en relatieve autonomisering van afzonderlijke onderdelen.

Volgens Lammers zouden de drie congruentietendenties behalve in een vrije-markteconomie zich ook bij institutionele sectoren zoals de overheid voordoen. "Door het bevoegd gezag kan op grond van de, al dan niet gefundeerde, indruk dat een dienst, instelling of afdeling niet langer voldoet, besloten worden om de eenheid in kwestie op te heffen, in te krimpen of in afgeslankte vorm ergens anders onder te brengen (Lammers 1993, p. 371).

Ondanks dat de politie in relatie tot de organisaties die Burger (1992) onderzocht in een ander veld is in te passen, lijkt mij, zoals al genoemd, het verschijnsel van interorganisationeel stratificatiebestel een aannemelijke verklaringsgrond.

Het zou ook nog kunnen dat Romein's *wet van de remmende voorsprong* (ook wel effect van de late ontwikkeling genoemd) hierbij een rol speelt (Romein 1937). Het betekent dat bepaalde vroege uitvindingen zo ingeburgerd raken, dat ze de invoering van latere en betere uitvindingen verhinderen of althans vertragen. In mijn geval; de politie kijkt van andersoortige organisaties af hoe deze qua bedrijfsvoering en management functioneren en voert dit ook in, terwijl de op dat moment heersende omstandigheden om een andere instrumentatie en sturing en regeling vragen.

Het voordeel van een late start zou kunnen zijn dat men kan profiteren van de fouten en nadelen door anderen gemaakt en gemerkt met een bestel van oudere datum (Lammers 1989, p. 236).

Contingencyperspectief, pluriformiteit en conceptuele integratie

Voor het overige sluit ik me aan bij Ahaus et al (1985, 1986) en de Leeuw (1994) die pleiten voor verdere ontwikkeling en operationalisering van de open-systeem- en contingencybenadering. De Leeuw (1994) spreekt in dit verband over *contingencyperspectief*. "Strikt genomen is er geen sprake van één contingencytheorie maar van een denkschema waarin meer specifieke contingencytheorieën worden samengebracht. De contingencytheorie legt de nadruk daarop dat er niet één beste organisatievorm bestaat maar dat deze moet worden gekozen in afhankelijkheid van contingenties, van condities waarbinnen die vorm moet functioneren. Anders gezegd: de optimale organisatievorm is afhankelijk van een aantal variabelen" (De Leeuw 1994, p. 153). Immers hoewel dit paradigma serieus is bekritiseerd (bijvoorbeeld door Schreyögg 1980) en empirisch onderzoek - na aanvankelijk veelbelovende uitkomsten (Woodward 1965) - niet tot overtuigende resultaten heeft geleid (Koot 1981, Schoonhoven 1981), ontbreekt nog steeds een duidelijk alternatief.

Wat betreft kritiek op de contingencytheorie zou deze onvoldoende aandacht voor machtsverhoudingen hebben, statisch, mensloos en passief zijn. Als het gaat om passiviteit laten Ahaus et al (1985, 1986) en Kastelein (1990) zien dat de strategische variabele kan worden ingebouwd. Er is dan ook een actieve component die in de benadering aandacht krijgt wat betekent dat de organisatie ook haar omgeving kan beïnvloeden. (In figuur 3.1 in hoofdstuk 3 komt dit tot uitdrukking door de pijl die van effectiviteit via externe uitwisseling naar opgave gaat.)

Samenvattend heb ik de theorie van Kastelein naast een aantal benaderingen geplaatst, die wat betreft theoretische basisprincipes dan wel kennisverwerving op eenzelfde lijn liggen. Via het neo-institutionalisme kwam ik uit bij de principaal-agentbenadering en merkte ik op dat de eigendoms-rechtenbenadering tevens op bepaalde punten raakvlakken vertoont met de theorie van Kastelein.

Ook is er een verbinding te maken met de moderne sociotechniek en tonen enkele binnen deze benadering verrichte onderzoeken aan (zie bijvoorbeeld

Boonstra 1990, Fruytier 1994 en Haak 1994) dat bij organisationele veranderingsprocessen die gaan in de richting van *modulair organiseren* en *zelfregulerende taakgroepen* identieke voorwaarden in zekere zin een rol spelen. Als verklaring waarom bij de politie de ontwikkeling naar contractuele multi-organisatie ten opzichte van andersoortige organisaties langer op zich heeft laten wachten (Burger 1992), wordt het verschijnsel van interorganisatiele stratificatie aangevoerd. Afsluitend pleit ik voor verdere ontwikkeling en operationalisering van de open-systeem- en contingency-benadering.

Tot slot

Mijn onderzoek heeft geen empirische aanwijzingen opgeleverd die de plausibiliteit van de theorie aantast. Naar mijn idee voldoet de 'oogst' aan redelijke minimumeisen van empirische precisie, reikwijdte en theoretische precisie. Het door mij gehanteerde conceptuele kader bij de politie is een hanteerbaar interpretatiekader gebleken.

Wel denk ik dat de onderzoeken van Burger (1992) en mij laten zien dat de beoogde bewijsvoering moeilijk, zo niet onmogelijk is, althans als ze moet worden geleverd door individuele onderzoekers met een beperkt tijdsbudget, die dan ook nog sterk afhankelijk zijn van de nukken en modes in hun onderzoeksveld. Enerzijds heeft dit, los van onder meer de hoeveelheid menskracht waarmee het onderzoek wordt uitgevoerd, te maken met het in statistisch opzicht kwantitatief beperkte draagvlak en de onverwacht geringe variatie op hoofddimensies, anderzijds met de interdisciplinairiteit van de systeemterminologie. "Immers de systeemleer is in beginsel empirisch inhoudsloos. Je kunt er uitstekend mee werken als je de vaardigheid hebt ze samen met empirische theorieën met de praktische werkelijkheid te verbinden" (De Leeuw 1994, p. 25). Veel zaken dienen dan ook aandacht te krijgen. De Leeuw spreekt in dit verband over pluriformiteit. Het is een onmiskenbaar kenmerk van effectieve benaderingen. Conceptuele integratie is dan essentieel om het mogelijk te maken dat er werkelijk probleemgericht interdisciplinair wordt gewerkt met voldoende oog voor samenhangen. "De veelheid van zienswijzen en benaderingen moet dan op enigerlei manier bijeen worden gehouden en geordend" (De Leeuw 1994, p. 27). In de woorden van Kastelein gaat het hierbij om een kritische post-contingency aanpak. Dit alles mag vanwege de 'zware' eisen die het met zich meebrengt, niet betekenen dat er van dit soort onderzoek wordt afgezien.

1.8 Verantwoording

De ervaring, opgedaan bij het presenteren van (elementen uit) de modulaire organisatie-theorie, van in dat kader passende (deel-) onderzoeksvoorstellen en van dito onderzoeksbevindingen, heeft me geleerd dat wat voor 'ingewijden' zo eenvoudig en vanzelfsprekend lijkt, toch vaak nogal wat uitleg

vergt. Ik zal daarom hieronder de *hoofdpunten* waarover geen misverstanden mogen ontstaan, of blijven bestaan, nog eens kort en krachtig proberen samen te vatten. Overigens meen ik dat ik voor een uitgebreidere beschrijving en argumentatie van het modulaire organisatiedenken mag verwijzen naar Kastelein (1990 en 1994).

De achtergrond van mijn onderzoek(en)

Zoals ik in dit hoofdstuk al aangaf, ben ik met mijn onderzoek begonnen toen ik in 1989 aan de Universiteit van Amsterdam werd aangesteld bij de toenmalige Vakgroep Bestuurskunde. Een van de aanstellingsvoorwaarden was: promoveren op een onderwerp dat paste binnen het vigerende onderzoeksplan van vakgroep en faculteit. Ik breng dit niet naar voren om de verantwoordelijkheid voor mijn keuze (die ik met volle overtuiging heb gedaan) te ontlopen, maar wel als **verklaring** voor enkele daaruit voortvloeiende consequenties (zoals theoretische uitgangspunten, soort vraagstelling, begrippenapparaat, benaderingswijzen etcetera. En ik wil me nu - ex post facto - ook niet onttrekken aan het uitspreken van enkele oordelen daarover, al ging en gaat het in dit proefschrift primair om beantwoording van de concrete empirische onderzoeksvragen.

Onderzoeksobject en kernvraag

Het empirisch object, hier voorlopig maar even globaal aan te duiden als 'de Nederlandse politie', is geheel en al mijn eigen keuze geweest.

In de **opvatting** van dat empirisch object, namelijk als '*complexe (inter)organisatie, waarbinnen een bepaalde verdeling van stuur- en regelactiviteiten tussen leidinggevende, ondersteunende en uitvoerende onderdelen (modules) valt waar te nemen*', komt al iets van de gegeven (en door mij aanvaarde) theoretische gezichtshoek naar voren.

Nog duidelijker wordt het theoretisch kader, als gesteld wordt dat er zich binnen de politie (net als in de meeste andere -zo niet in alle- grote complexe organisaties) '*processen van her-verdeling*' van de genoemde stuur- en regelactiviteiten voordoen.

Uit de (voornamelijk organisatie-advies-)praktijk en uit voorgaande (voornamelijk doorlichtings-)onderzoeken was naar voren gekomen *dat dergelijke herverdelingsprocessen (volgens Kastelein doorgaans ten onrechte 'decentralisatie-' of 'autonomiserings-processen' genoemd) vaak geheel of gedeeltelijk mislukten*. (Zie ook Burger, 1992)

Op grond van ervaring, empirisch onderzoek en (systeem)analyse was een lijst met succes- en faalfactoren opgesteld, en het onderzoeksprogramma was erop gericht om deze lijst te toetsen en om een kansrijke aanpak voor dergelijke herverdelingsprojecten te ontwikkelen en te beproeven.

Ten aanzien van de verdelingssituatie werden ideaal-typisch drie uiterste vormen van (inter)organisatie onderscheiden:

1. de 'mono-centraal hiërarchische' ofwel de klassieke stuur- en regelpyramide,
2. de 'multi-centraal aspectspecificerende' ofwel de functionele (kortweg MCA), en
3. de 'contractuele multi-organisatie' (CMO).

Moderne grote en complexe (inter)organisaties benaderen zelden of nooit meer het eerstgenoemde type. *De (herverdelings)bewegingen spelen zich in feite doorgaans af tussen 2 (een MCA-achtige situatie) en 3 (een CMO-achtige situatie).*

Ik zal hier niet het betoog herhalen, dat aannemelijk en inzichtelijk maakt hoe en waardoor een MCA-type beheersing op den duur niet opgewassen is tegen de toenemende variatie en dynamiek in de werkpakketten van de samenstellende organisatie-onderdelen (modules) en tegen de toenemende mondigheid van hun leden en 'stakeholders'. Ook niet hoe en waardoor een meer met het CMO-type overeenkomende beheersing onder zulke omstandigheden het enige instrumenteel en socio-emotioneel perspectief biedende alternatief is. Opnieuw verwijs ik naar Kastelein (1990 en 1994) en naar anderen die, zij het in andere bewoordingen en met andere accenten, tot soortgelijke analyses kwamen (de Sitter 1987, Mintzberg 1979, de Leeuw 1994).

Wat mijn proefschrift betreft is, meen ik, belangrijker *hoe ik deze noties voor de politie heb vertaald en of ik er in de politie-empirie en -praktijk iets van terug heb kunnen vinden.*

Object van waarneming en analyse nader beschouwd

Mijn kernvraag was, op een zeker abstractieniveau samengevat: is de Nederlandse politie op weg een modulaire organisatie te worden? (Na Burger (1992) zou de vraag ook gelezen mogen worden: 'is de politie **werkelijk** op weg naar een modulaire organisatie?').

Met 'modulaire organisatie' is hier bedoeld: een contractuele multi-organisatie, opgebouwd uit relatief autonome, maar resultaat-verantwoordelijke eenheden (modules). Voor de betekenis en voor de operationalisering van kernbegrippen ('contractuele multi-organisatie', 'module', 'relatieve autonomie', 'resultaat-verantwoordelijkheid' en dergelijke) moge ik ook hier verwijzen naar de desbetreffende passages elders in mijn proefschrift en in de door mij gebruikte literatuur.

Wel wil ik hier nog even stilstaan bij de vraag wat nu eigenlijk mijn niveau van waarneming en analyse, concreter gezegd, wat het onderzochte organisatie(schaal)niveau was. Het woord (niet het gedefinieerde begrip) 'module' zou immers kunnen suggereren dat ik me in mijn onderzoek beperkte tot de (interne) analyse van eenheden op dat organisatie- en schaalniveau (zie voor definiëring en omschrijving modulebegrip: Kastelein, 1990, p. 72 en

276). En dan zou de vraag kunnen rijzen welke bijdrage mijn gerapporteerde waarnemingen op andere organisatieniveaus zouden kunnen leveren. Aan de andere kant zou 'de Nederlandse politie' (zie kernvraag hierboven) weer een geheel andere schaal kunnen suggereren, die de zin van het doorlichten van politiemodules twijfelachtig maakt.

Het ging in mijn onderzoek om de *verdeling (toestanden) en herverdeling (processen) van stuur- en regelactiviteiten tussen wat wij bij de politie beschouwden als de voornamelijk uitvoerende 'modules' en de verzameling van sturende, regelende, ondersteunende en beïnvloedende niveaus, centra en/of actores in de (inter)organisatiele omgevingen van die modules*. Daarnaast heb ik op in principe twee manieren gekeken: vanuit de modules, met het oog op hun omgevingen, en later vanuit die omgevingen, met het oog op de modules.

De modulaire eenheden zijn kleinere ($\pm 10 - 100$ leden) onderscheidbare eenheden (die bijvoorbeeld een duidelijk primair proces omvatten dat als bestaansgrond kan worden gezien). Hiërarchisch en functioneel zijn het duidelijk gedifferentieerde eenheden met vaak tussen de 3, ten hoogste 4 niveaus (inclusief top en basis), waarvan de leden elkaar minstens van gezicht kennen als behorend bij de eenheid.

Ze worden beschouwd als organisatorische modules waaruit grotere, losse of vaste, tijdelijke of blijvende organisatorische verbanden zijn samengesteld.

Kleinere eenheden zijn in de zienswijze van Kastelein doorgaans beter te benaderen als groepen, grotere gehelen of verbanden beter als interorganisaties of interorganisatiele netwerken. Zo is bijvoorbeeld de typologie van Mintzberg (1979) vooral bruikbaar op één of meer schaalniveaus hoger dan op het modulaire niveau. De omgevingssituaties van deze modulaire eenheden, de omvattende interorganisatiele verbanden dus, kunnen met die typologie meestal dan ook heel vruchtbaar worden gekarakteriseerd.

Voorbeelden van modulaire eenheden zijn: kleine bedrijven, afdelingen in grotere bedrijven, produktie-eenheden, managementteams met staf en secretariële ondersteuning, projectorganisaties, wijkteams bij de politie, kleine politiedistricten.

Onderzoeksverloop

Ik startte mijn veldonderzoek door een aantal eenheden, die volgens 'gezaghebbende politiekringen' op het punt van autonomie, resultaatverantwoordelijkheid, de monitoring daarvan (een onontbeerlijke voorwaarde voor contractuele aansturing) en dergelijke waarschijnlijk relatief sterk contrasteerden, *door te lichten en te vergelijken, om na te gaan of ze inderdaad verschilden* en met name of hiermee ook de te verwachten verschillen in '*proces- en systeemvoorwaarden voor CMO*', in '*passendheid*' en in '*interne en externe effectiviteit*' (zie elders in mijn proefschrift) zich aftekenden.

Het *aantal* doorgelichte eenheden en de aangetroffen *variatie* bleek *te klein* om

tot steekhoudende conclusies te komen ten aanzien van de onderzoeksvragen. Het *klimaat* voor uitbreiding van het onderzoek (meer eenheden, meer variatie) *verliep* snel: de 'grote reorganisatie' van de Nederlandse politie begon zich af te tekenen.

Nieuwe kansen om zicht te krijgen op het onderwerp deden zich voor in de '*Bestuursafspraken politie*' in drie (aanvankelijk gemeente- later regio-)korpsen en in de *vormgeving van een nieuw regio-korps*. In al deze gevallen ging het expliciet om het *initiëren, implementeren en evalueren van nieuwe stuur- en regel-systemen en -verhoudingen*. Mijn object en vraagstelling veranderden niet (wat verandert er in de stuur- regelverhoudingen ten aanzien van de uitvoerende modules, en doen zich de te verwachten succes- en faalfactoren en de subjectieve en objectieve effecten voor?), wel uiteraard mijn positie en onderzoeksmethoden (van 'doorlichter' tot 'participerend waarnemer').

Ook in het laatste deel van mijn onderzoek, tijdens mijn dienstverband bij het politiekorps Amsterdam-Amstelland, is mijn optiek' niet veranderd. Wel is uiteraard mijn *betrokkenheid* bij mijn object van onderzoek nog sterker geworden: ik maak er zelf deel van uit.

Positie van de onderzoeker

Ik meen dat de in hierboven gememoreerde, en in termen van onderzoeksuitkomsten 'magere' start, mij toch heel veel heeft geleerd over de politie. De latere onderzoeksfasen waren op het punt van wetenschappelijke kennisvorming ongetwijfeld 'rijker': ik kan met overtuiging en kracht van argumenten zeggen dat de politie op weg is een contractuele multi-organisatie te worden. Ook: welke belemmeringen nog op die weg liggen en waarom nog niet duidelijk is hoever we op het traject werkelijk zullen komen. Maar ik ben er me goed van bewust *dat de aard van mijn onderzoek en van mijn onderzoeksuitkomsten, met het loslaten van de strenge en op toetsing gerichte methoden en technieken van het begin, en met het toenemen van mijn participatie in het proces, meer exploratief van karakter is geworden.*

Er is nog een ander punt van betrokkenheid dat ik hier niet onbesproken wil laten, namelijk het feit dat mijn onderzoek voor een groot deel is begeleid door Kastelein, die in een van de fasen (die van de 'bestuursafspraken') bovendien leiding gaf aan het 'herverdelingsproces' en dat uiteraard deed vanuit zijn wetenschappelijke overtuiging.

Ik kan over de mogelijke 'biass' die deze beide betrokkenheden in mijn onderzoek hebben opgeleverd alleen maar zeggen:

1. wetenschappelijke lezer, *uw argwaan is terecht, lees kritisch, laat u niets wijsmaken;*
2. *ik heb naar eer en geweten en zo controleerbaar mogelijk gerapporteerd over mijn onderzoeksactiviteiten en bevindingen.*

Ik blijf met Kastelein van mening dat het een enorme verrijking zou zijn voor het realiteitsgehalte en de praktische relevantie van de sociale wetenschappen, als méér gebruik zou worden gemaakt van (zo systematisch mogelijk vergaarde en gevalideerde) data van wetenschappelijk geschoolde praktici (zoals organisatieleden en adviseurs) en van de analyse van in de praktijk gebruikte databestanden (bijvoorbeeld van vergelijkende bedrijfsdoorlichtingen).

Over de toepasbaarheid en de vruchtbaarheid van de modulaire organisatiebenadering

Tenslotte nog enkele opmerkingen over de toepasbaarheid en vruchtbaarheid van de modulaire organisatiebenadering van Kastelein. Ik beperk me tot ervaringen in mijn eigen onderzoek.

1. Het als gevolg van snel veranderende omstandigheden in het veld wegvallen van de mogelijkheid om een relatief grootschalig doorlichtingsonderzoek 'au Kastelein' te doen, wijst op de *conditiegevoeligheid* van een dergelijk onderzoeksprogramma. De oorspronkelijke -in principe op bewijsvoering gerichte- aanpak, zou alleen kans van slagen hebben gehad als in korte tijd een vrij groot aantal eenheden, die op hoofdlijnen voldoende varieerden, zouden zijn doorgelicht. Voor één onderzoeker in parttime bleek dit niet te doen. Ook al zouden, uitgesmeerd over een langere periode, wel meer eenheden zijn doorgelicht, dan nog zou de bewijsvoering, dat wil zeggen de onderlinge vergelijkbaarheid van de doorgelichte eenheden, op zijn minst zeer bemoeilijkt zijn doordat alle eenheden inmiddels onder het beslag van "de grote reorganisatie" zouden zijn gekomen. Burger (1992) en Bos (haar onderzoeksverslag verschijnt binnenkort) hadden soortgelijke ervaringen.

2. Het is de vraag *of het tij voor dit soort programma's nog wel zo gunstig* is als in de dagen van de Woodward- en de Ashton-studies, en later in die van de jaren waarin Kastelein z'n theorie ontwikkelde, mede op grond van grootschalige vergelijkende doorlichtingen in het bedrijfsleven, bij de PTT, in de rijksdienst enzovoorts. De belangstelling en/of de middelen voor dit soort -meestal hypothesetoetsende - programma's is in ieder geval sterk teruggelopen.

3. Het merkwaardige is dat een belangrijk motief voor dit soort onderzoeken, namelijk het *zo mogelijk empirisch bewijzen of in ieder geval op grond van empirische voorbeelden aannemelijk maken "dat het anders kan" en "hoe het anders kan"*, door de organisatiepraktijk lijkt te zijn ingehaald. Dat wat Kastelein en anderen jaren lang, tegen veel weerstanden in, bepleitten en probeerden aan te tonen, lijkt thans - zonder expliciete empirische onderbouwing - alom geaccepteerd te zijn: "een fatsoenlijke organisatie is opgebouwd uit resultaatverantwoordelijke eenheden waarmee op basis van managementcontracten wordt afgerekend". Of dat méér is dan een verbaal ritueel (Burger 1992) is in veel gevallen overigens toch nog de vraag.

4. Een belangrijke verandering is ook die van de *relatie tussen de wetenschapsbeoefenaren en de kennisgebruikers*. Ook universiteiten en onderzoeksinstellingen zijn veel directer dan vroeger onderworpen aan marktmechanismen, zijn commerciëler geworden, en belangrijke onderzoeksobjecten en onderzoeksgedogers die soms - maar niet altijd - ook

sponsors of subsidiënten waren, zijn nu veel directer belanghebbende opdrachtgevers (of niet!). En in die markt is de belangstelling voor (ogenschijnlijk) *directer te beïnvloeden "human factors"* als 'cultuur', 'missie', 'leiderschap', 'verandering', 'proces' etcetera op dit moment veel groter dan op de *onderliggende structurele en instrumentele randvoorwaarden*, waarop de onderzoeken van Kastelein gericht waren (en zijn).

5. Met het voorgaande hangt samen de moeite die men vaak heeft (zowel aan wetenschappers- als aan gebruikerszijde) met het geduld en de min of meer 'technische' *begrippendiscipline* die is vereist om de Kasteleinese benadering te kunnen volgen en waarderen.

NOTEN

- 1) *Vooronderzoek I:*
totaal ± 230 uur, (23 interviews, inclusief voorbereiding, reistijd en verwerking);
Vooronderzoek II:
totaal ± 280 uur (240 enquêtes, inclusief het ontwikkelen en de verwerking van de enquête en het opnemen van contact met de geenquêteerden);
Vooronderzoek III:
totaal ± 300 uur (20 interviews door 2 onderzoekers afgenomen, inclusief voorbereiding en uit- en verwerking van het materiaal);
Deelonderzoek I:
totaal ± 1000 uur (4 doorlichtingen in zes weken door 2 onderzoekers uitgevoerd, inclusief voorbereiding en uitwerking);
Deelonderzoek II:
totaal ± 200 uur (6 weken, 2 1/2 dag per week verbonden aan het project Organisatie en Bedrijfsvoering, inclusief voorbereiding zoals stukken schrijven, presentaties verzorgen en het doornemen van documentatie);
Deelonderzoek III:
totaal ± 700 uur (29 vergaderingen begeleidingscommissies Bestuursconvenanten bijgewoond, inclusief het afnemen van interviews, het bestuderen van documentatie en het maken en analyseren van protocollen).
Deelonderzoek IV:
totaal ± 360 uur (10 interviews en 20 enquêtes, inclusief de voorbereiding, het ontwikkelen en verwerken van de enquêtes en het verwerken van documentatiemateriaal).
- 2) Er worden veelal twee richtingen binnen de agency-literatuur onderscheiden: een normatieve en een positieve. De normatieve richting houdt zich bezig met de formele modellering van optimale betalingsstructuren (contracten) tussen principaal en agent. Het realiteitsgehalte van deze structuren is beperkt omdat wordt uitgegaan van zeer stringente en eenvoudige vooronderstellingen (Tijdink 1996).

2 DE NEDERLANDSE POLITIE-ORGANISATIE: EEN VELD IN BEWEGING

2.1 Inleiding

Grote complexe organisaties, zowel in de private als in de publieke sector, zijn overall in beweging: schaalvergroting en verzelfstandiging, centralisatie en decentralisatie wisselen elkaar af of komen gelijktijdig voor.

Ook bij de (oorspronkelijk gemeente- en rijks)politiekorpsen deden zich de afgelopen decennia met betrekking tot de organisatie veranderingen voor die in dit vlak zijn te plaatsen. Kenmerkten beide soorten korpsen in de jaren zestig en zeventig zich door een gecentraliseerde organisatiestructuur, midden jaren tachtig werden voor zowel de gemeente- als de rijkspolitie veranderingen voorgesteld en in gang gezet, gericht op een decentralisatie van taken en bevoegdheden met als uiteindelijk doel het vergroten van de leefbaarheid in de samenleving.

Bij de fusie tussen rijks- en gemeentepolitie (regionale politie) zijn op het regionale niveau specialistische executieve en ondersteunende taken voor een groot deel gecentraliseerd. Op lokaal niveau, decentraal, zijn taken als ordehandhaving en bestrijding van de criminaliteit geplaatst. Na centralisatieprocessen in de jaren zestig en zeventig en decentralisatieprocessen tot in de jaren tachtig, doen in het kader van de regiovorming beide bewegingen zich tegelijkertijd voor.

In voorliggend hoofdstuk ga ik in op (voorstellen tot) organisatieveranderingen bij de politie. Voor de duidelijkheid volgt hier eerst een korte schets van de oude (gemeente- en rijkspolitie) en de nieuwe (regionale) politiestructuur.

Gemeentepolitie (148 korpsen) was werkzaam in de grotere gemeenten (vanaf 40 duizend inwoners met enkele uitzonderingen voor kleinere gemeenten) en viel onder beheer van het gemeentebestuur. In de overige gemeenten werkte de rijkspolitie (17 districten) onder beheer van de Minister van Justitie. Het gezag over de politie berustte bij de burgemeester voor zover het de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening betrof. De Officier van Justitie was verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving. Afstemming van beleid vond plaats in het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de Hoofdofficier van Justitie en de politiechef.

De regionale politie is ingedeeld in 25 regio's en een regio Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD)¹⁾.

Ook in de nieuwe structuur is er sprake van gezagsdualisme. Ieder regionaal korps heeft een regionale Korpsbeheerder en de burgemeesters van de in de regio gelegen gemeenten vormen samen met de burgemeester/Korpsbeheerder

en de Hoofdofficier van Justitie het regionaal college (Cramwinckel en Ponsaers, 1994, p. 264-265).

De regiokorpsen zijn niet allemaal op dezelfde wijze gestructureerd. Ook de benamingen van de onderdelen verschillen. Zo kennen de convenantregio's die ik onderzocht (zie hoofdstuk 6 en 7) de volgende niveaus: regio, districten (3-6), rayons (per district 3-6) en primaire eenheden respectievelijk wijkteams (per rayon 3-6), elk van enkele 10-tallen tot soms meer dan 100 medewerkers, die in een variatie van ploegenroosters werken.

2.2 Reorganisatievoorstellen vanaf 1945

Wanneer we terugkijken op de belangrijkste reorganisatievoorstellen met betrekking tot het politiebestedel komt het volgende beeld naar voren:

In 1945 werden de vele verschillende bestaande soorten politiekorpsen in hoofdzaak teruggebracht tot gemeente- en rijkspolitie. In 1957 volgde op dit besluit de Politiewet. "Deze wet legt het onderscheid tussen gemeente- en rijkspolitie vast en bevestigt in een enigszins gewijzigde terminologie het gezagsdualisme en het beheerspatroon van het politiebestedel van 1945" (Rosenthal 1987, p. 226).

In 1969 werd door de Minister van Binnenlandse Zaken en door de Minister van Justitie een concept-politiewet geschreven waarin de nadruk lag op gemeentelijke korpsen met als criterium één korps per 60.000 inwoners. Dit voorstel is nooit gerealiseerd.

Begin jaren zeventig werd door regeringscommissaris Polak een vraagpuntennota gepresenteerd. Hierin werd het voorstel gedaan de gemeentelijke korpsen en de rijkspolitie te integreren tot een eensoortige gewestelijke politie.

Eind jaren zeventig spitste de discussie zich toe op de provincies nieuwe stijl. Naar aanleiding hiervan werd door beide politieministers in 1979 een beschikking basisregeling Regionale samenwerking gepresenteerd.

Vervolgens kwam in 1981 het kabinet Van Agt-Wiegel met een concept-Politiewet waarin gesproken werd van provinciale korpsen. Hierin zouden de bestaande gezagsverhoudingen gehandhaafd blijven, maar zou het beheer bij de Commissaris van de Koningin worden gelegd. In 1985 bleek er geen geld te zijn om dit voorstel te realiseren en werd het door beide Ministers weer ingetrokken. Tenslotte werd in 1986 nog een poging gewaagd de Politiewet te wijzigen. Gemeenten met 40.000 inwoners zouden volgens dit voorstel in de toekomst van een gemeentepolitiekorps worden voorzien. De samenwerking tussen de korpsen van rijks- en gemeentepolitie zou volgens dit voorstel versterkt dienen te worden.

Rosenthal (1987) wijst de bureaupolitieke strijd tussen de departementen van Binnenlandse Zaken en Justitie aan als oorzaak van de hierboven beschreven mislukte pogingen het politiebestedel te reorganiseren. Hij plaatst deze strijd

tegen de achtergrond van het centralisatie/decentralisatie vraagstuk en ook legt hij een verband met de bredere problematiek van de bestuurlijke reorganisatie van de rijksoverheid. Grofweg kan deze bureaupolitieke strijd als volgt worden geformuleerd. Er is niet één speler maar er zijn vele spelers. Deze spelers hebben elk hun eigen opvattingen over wat te doen staat. Geen van de spelers heeft een dominante positie. Beslissingen resulteren niet uit een rationele keuze, maar zijn het gevolg van duwen en trekken. Het laatste kenmerk van bureaupolitiek is dat de besluitvorming moeizaam verloopt, zodat geen aandacht meer opgebracht kan worden voor een eenmaal genomen beslissing en de uitvoering wordt aan anderen overgelaten.

2.3 De regiovorming

Wat betreft het regionaliseringsvoorstel werd in 1989 na de zomer in het concept-regeerakkoord een principe-afspraken gemaakt tot samenvoeging van gemeente- en rijkspolitie. Dat het nu maar eens niet bij een voorstel moest blijven, leek bij vele betrokkenen, zoals onder meer het Landelijk Coördinerend Politiebestuur, de Algemeen Inspecteur en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, instemming te vinden (Cachet en Rosenthal 1992). In dit plan mikte men op een regionaal bestel met sterk lokale eenheden. Eind juni 1990 werd besloten in plaats van 23 regio's 25 regio's en één regio centrale diensten in te stellen. Deze regio's zouden onderling behoorlijk in grootte en in korpssterkte moeten verschillen, maar de hoofdlijnen van de interne structuur bleven gelijk.

De burgemeester bleef verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Het beheer diende deze lokale bestuurder per regio af te staan aan een burgemeester van een kerngemeente. Deze regionale Korpsbeheerder kreeg beheersbevoegdheden die in veel opzichten gelijk waren aan die van de burgemeesters met een gemeentepolitiekorps.

De Officier van Justitie bleef verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van de strafbare feiten en werd medekorpsbeheerder. Hierdoor kreeg de Hoofdofficier van Justitie instemmingsrecht ten aanzien van de begroting, de formatie en het beheers- en beleidsplan.

In incidentele gevallen kan de Minister van Justitie de Korpsbeheerders aanwijzingen geven over de inzet van personeel en materiaal ten behoeve van de opsporingen van strafbare feiten. De Minister van Binnenlandse Zaken kan dit doen terzake van de handhaving van de openbare orde.

De reorganisatie moest volgens de beide Ministers een nieuwe organisatie opleveren die in staat zou zijn - in vergelijking met de oude situatie - de volgende doelen waar te maken (Alons en Partners BV 1990):

- vergroten veiligheidsgevoel in de samenleving;
- hoger rendement van het politie-apparaat;
- verbetering kwaliteit van de politiezorg;
- versterkte aanpak bovenlokale criminaliteit.

De nieuwe globale taakopbouw van de Nederlandse politie die de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken voor ogen stond, was de volgende:

- Een basispolitietak die op gemeentelijk dan wel op intergemeentelijk niveau wordt verricht en gericht is op hulpverlening, openbare ordehandhaving en de bestrijding van de criminaliteit;
- Een politietak die bestaat uit verschillende specialistische executieve taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd, tevens worden facilitaire- en beheersvoorzieningen op dit niveau geplaatst en het strategisch management dient hier tot ontwikkeling te komen;
- Een landelijke taak die bestaat uit executieve taken ter aanvulling op en ondersteuning van de onder punt één en twee genoemde taken voorzover deze niet adequaat binnen de regio's gerealiseerd kunnen worden.

De beginselen die golden voor de nieuwe politie, luiden:

- het nieuwe politiebestel voorziet in één Nederlandse politie;
- het nieuwe bestel zal de gesignaleerde knelpunten zoals aangegeven in de parlementaire stukken en in het projectprogramma moeten oplossen; belangrijke toetsingscriteria van beleid zullen daarbij moeten zijn doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit en democratische inbedding;
- de kosten van de reorganisatie van de politie zullen niet meer dan 350 miljoen mogen bedragen;
- decentraal tenzij;
- eenvoudig.

Het beheer van de regionale politiekorpsen zou op regionaal niveau moeten gaan berusten. De beheersbevoegdheden op rijksniveau zouden zich beperken tot het verstrekken van een financiële bijdrage voor de kosten van de politie en het stellen van regels voor en randvoorwaarden aan het beheer en ten behoeve van de samenwerking tussen de korpsen.

In het nieuwe bestel zou het accent niet meer liggen op de toewijzing van sterkte, maar op de toewijzing van een budget. De regionale politiekorpsen zouden worden gefinancierd via een brede doeluitkering (lump sum).

De fusie van rijks- en gemeentepolitie werd geformaliseerd door het in 1994 in werking treden van de nieuwe Politiewet.

Nog opgemerkt zij dat de bestuurlijke inbedding van de 25 politieregio's een omstreden punt vormt.

"Op regionaal niveau, het bestuursniveau tussen gemeenten en de provincies in, ontbreekt immers een volwaardige bestuurslaag. Mede daarom is ervoor gekozen om een aparte bestuurlijke structuur te creëren. Daar is echter veel kritiek op gekomen. Niet alleen omdat er weer een regionale bestuursvorm wordt toegevoegd aan de lappendeken van reeds bestaande. Maar ook omdat de democratische controle op het beheer van de politie getrapt zal verlopen: de gemeenteraden controleren de burgemeesters, die op hun beurt de korpsbeheerders ter verantwoording roepen. Bovendien worden burgemeesters in Nederland door de Kroon benoemd en zij kunnen niet door de gemeenteraad naar huis worden gestuurd. De democratische controle is dus in verschillende

opzichten beperkt" (Cramwinckel en Ponsaers 1994, p. 266).

Uit een onderzoek naar de politiek-bestuurlijke inbedding van de regiopolitie, komt onder meer naar voren dat hoewel de gezagsverhoudingen formeel niet zijn veranderd, de meeste burgemeesters menen dat hun invloed op het dagelijks functioneren van de politie feitelijk zal afnemen. Officiëren van Justitie realiseren zich dat politiemangement voor hen een nieuw fenomeen is, dat geheel eigen eisen stelt aan kennis en vaardigheden binnen het Openbaar Ministerie. Verder zou de nieuwe Politiewet eerder minder dan meer mogelijkheden voor de gemeenteraad bieden om zich met het politiebeleid bezig te houden. De politie zelf wordt nog steeds getypeerd als de centrale actor in het netwerk van verhoudingen tussen politie, Bestuur, Justitie en de gemeenteraad (Cachet en Muller 1995).

2.4 Enkele opmerkingen over "politieprodukt" en aanpak

In de Messchaert-rapportage (1987) worden de volgende zorggebieden, waarvoor de politie in de loop van de jaren is komen te staan, onderscheiden:

- criminaliteitsbestrijding;
- openbare orde;
- verkeer;
- maatschappelijk welzijn(waaronder hulpverlening en bemiddeling);
- bestuurlijke ondersteuning;
- justitiële ondersteuning.

Met name de verontrustende ontwikkelingen op het zorggebied *criminaliteitsbestrijding*, onderverdeeld naar veel voorkomende criminaliteit en de georganiseerde, bovenlokale criminaliteit, was een reden om over te gaan naar een nieuwe regionaal politiestel. Wellicht zou hierdoor een grotere bijdrage aan de oplossing ervan kunnen worden geleverd.

Zoals gezegd heeft de wijziging van de Politiewet niet alleen op bestuursniveau, maar ook voor de interne organisatie van de politie ingrijpende gevolgen gehad. De (centrale en decentrale) overheid lijkt haar verantwoordelijkheid te willen beperken tot het scheppen en bewaken van voorwaarden voor een optimaal functioneren van de regiopolitie. De politie zelf zal effectiever en efficiënter moeten worden, en daarop op termijn wellicht - althans gedeeltelijk - afgerekend worden. Met het oog hierop worden in politie Nederland velerlei instrumenten ontwikkeld voor het meten van de kwaliteit en de effectiviteit van het politie-optreden op de diverse niveaus (Kroes e.a. 1994).

Naast de ontwikkeling van verschillende instrumentaria, probeert de politie ook in haar aanpak en werkwijze het een en ander te wijzigen. Aanleidingen hiertoe zijn:

- het feit dat de burger als afnemer van diensten steeds mondiger en kritischer wordt en,

- een steeds meer professionele en klantgerichte stijl van werken van bedrijven en instellingen in het algemeen.

Bij dergelijke ontwikkelingen kan en mag de politie niet achterblijven. Verder is er het besef dat de politie niet alles alléén kan. Om hierop een antwoord te vinden zoekt de politie in toenemende mate samenwerking met derden en wordt de zelfredzaamheid van de burger bevorderd. Met name *integraal veiligheidsbeleid*, dat zich richt op het wegnemen van oorzaken van onveiligheid, staat op dit moment in de belangstelling. De *veiligheidsketens* waarin lokaal Bestuur, Openbaar Ministerie, politie, (semi)-overheidsinstellingen, winkeliersverenigingen, schoolbesturen e.d. samenwerken of zouden moeten samenwerken omdat ze elkaars effectiviteit conditioneren, staat hierbij centraal (Projectgroep Integrale Kwaliteitszorg 1994, p. 15).

Onderdeel van een dergelijke veiligheidsketen is (vaak) de *bedrijfsketen* politie-Openbaar Ministerie-tenuitvoerlegging. Als de politie *de boef heeft gevangen* maar het Openbaar Ministerie komt niet aan de zaak toe of er is een manifest cellentekort, dan is de effectiviteit van het politiewerk aangetast. Uiteraard bestaat een dergelijke afhankelijkheid ook naar de andere kant. Als de kwaliteit van de aangeleverde processen-verbaal ontoereikend is, leidt dit bij het Openbaar Ministerie tot *technische sepo's*.

Naast het benadrukken van de noodzaak tot integrale aanpakken in dit verband, zijn nog de volgende, niet altijd onomstreden strevingen te signaleren:

- van repressief naar preventief werken;
- van reactief naar pro-actief werken;
- van incident gestuurd naar projectmatig werken enz.

Daarnaast wordt de laatste paar jaar ook grote aandacht gegeven aan de *kwaliteit* van het politiewerk. Al deze veranderingen vergen technische, structurele en culturele condities waaraan, zoals met name in hoofdstuk 5, 6, 7 en 8 zal blijken, intensief gewerkt wordt.

2.5 Verhouding centralisatie/decentralisatie

Tot in de jaren zeventig lagen de zwaartepunten met betrekking tot sturing, regeling en ondersteuning bij de rijkspolitie voornamelijk op departementaal niveau. Bij de gemeentepolitiekorpsen lagen ze zowel op departementaal als op korpsniveau.

Toen in 1957 de Politiewet in werking trad, veronderstelden betrokkenen de organisatie, het beheer, de taken en bevoegdheden van het gezag over beide typen korpsen goed geregeld te hebben. De inrichting van het politie-apparaat bleef echter onderwerp van discussie, mede onder invloed van de stijging van de geregistreerde criminaliteit.

De ordeverstoringen in Amsterdam in de periode 1965 - 1966 droegen

tenslotte bij tot het invoeren van de "Projectgroep Organisatie Structuren" (POS).

In 1975 werd op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken de projectgroep POS ingesteld die onderzoek moest verrichten naar de sterkte, de formatie en de organisatie van de gemeentelijke politiekorpsen (Horn 1989). De POS formuleerde een voorlopig theoretisch model voor de organisatorische opzet van politie-organisaties. In haar onderzoek kwam de projectgroep tot de conclusie dat tot in de jaren zeventig de politie als een weinig doorzichtige, complexe, bureaucratische organisatie kon worden beschouwd. Kenmerken van deze structuur zouden zijn: leiding en controle door een gecentraliseerde hiërarchie; concentratie van besluitvorming in de top; differentiatie; specialisatie; standaardprocedures voor de vervulling van activiteiten; uniforme controle en een toepassing van een disciplinair systeem.

De uitgangspunten die de POS formuleerde voor een nieuwe organisatiestructuur waren:

1. geografische decentralisatie, dat wil zeggen uitvoering van de politietaak door organisatorische eenheden die elk voor zich gebonden zijn aan een wijk in de regio of gemeente;
2. teamvorming, dat wil zeggen organisatorische eenheden met een sterke interne samenhang;
3. decentralisatie van verantwoordelijkheden, dat wil zeggen dat de wijkteams een grote mate van verantwoordelijkheid krijgen om zelf te beslissen over werkaanpak binnen de beleidslijnen van het totale korps;
4. generale taakstelling, dat wil zeggen teams die vanuit deze verantwoordelijkheid in beginsel de totale politietaak verrichten;
5. horizontalisering, dat wil zeggen het terugdringen van het aantal hiërarchische niveaus in het korps;
6. deelname aan de beleidsvorming door alle medewerkers van het korps door het invoeren van een stelsel van beleidsadvisering (Projectgroep organisatiestructuren 1977).

De basisstructuur van de nieuwe politie-organisatie binnen het geformuleerde model van de POS zou moeten bestaan uit gedecentraliseerde wijkteams, die in een betrekkelijke zelfstandigheid verantwoordelijk gesteld zouden worden voor de uitoefening van de totale politietaak gebonden aan een vast territorium (Horn 1989).

Er was dus een tendens tot de vorming en werking van meer autonome eenheden in gemeentepolietiekorpsen en het korps rijkspolitie, waarbij het ging om *decentralisatie* van stuur- en regelbevoegdheden en ondersteunende faciliteiten.

Zoals we hebben gezien ging en gaat het bij de regiovorming om fusie en schaalvergroting, dat wil zeggen om *centralisatie* van beheersbevoegdheden en van specialistische executieve taken, en om het onderbrengen van kleinere, aanvankelijk min of meer zelfstandige, eenheden onder een hoger coördinerend gezag. In brede kring verwacht men dat het hiermee mogelijk

wordt beter het hoofd te bieden aan de steeds zwaardere opgaven die aan de politie worden gesteld.

Beide bewegingen, decentralisatie en centralisatie, lijken met elkaar in strijd: ze heffen elkaar op. Pas als we kunnen onderscheiden dat het gaat om een herverdeling van *uiteenlopende* stuur- en regelactiviteiten, bijvoorbeeld strategische, tactische en operationele, dan kan deze paradox worden opgeheven.

Omdat het bovenaangeduide herverdelingskarakter, en het onderscheid tussen de uiteenlopende stuur- en regelactiviteiten in veel gevallen niet wordt herkend, verlopen (de)centralisatieprocessen veelal traag en niet vanzelf en worden beoogde doelstellingen vaak niet gehaald. Onderzoek laat zien dat er specifieke *proces- en systeemvoorwaarden* vervuld moeten zijn om (de)centralisatie/autonomisering in termen van herverdeling kans op succes te geven, of op zijn minst die succesansen aanzienlijk te bevorderen (Kastelein 1990). Vanuit deze veronderstelling werd voorliggend onderzoek opgezet en uitgevoerd.

NOOT

- 1) De regio Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) omvat onder andere de Algemene Verkeersdienst, de Centrale Recherche Informatiedienst en de Politie te Water.

3 CONCEPTUEEL KADER EN OPERATIONALISERING

3.1 Vooraf

In dit hoofdstuk zal ik een overzicht geven van de verbindingen tussen het - in het eerste hoofdstuk al geschetste - conceptuele kader en mijn empirische onderzoeken. Zoals in figuur 1.1 tot uitdrukking is gebracht, ging het daarbij om vergelijkingen van *toestanden* van eenheden-in-hun-omgevingen en van *bewegingen* van dergelijke eenheid-omgevingscombinaties, alle geprojecteerd op de in dat hoofdstuk behandelde EGen/MCA-RVen/CMO as.

Bij de *toestands*vergelijkingen speelde het *module-model* een belangrijke rol. Ik zal er hieronder in paragraaf 3.2 en 3.3. bij stilstaan. In 3.4 ga ik in op de "algemene" en "bijzondere" condities die bij het waarnemen en interpreteren van genoemde *bewegingen* een rol speelden. In 3.5 geef ik een samenvatting van de gebruikte methoden en technieken.

3.2 Het basismodel van organisatie en management

De modulaire organisatie-theorie kent in abstracto twee - onderling verbonden - niveaus van analyse: dat van de modules en dat van het interorganisatiele netwerk waarbinnen deze modules functioneren. Wat het netwerkaspect betreft: "Het accent van de beschouwing ligt hierbij meer op de omgevingsrelaties van zulke eenheden met het interorganisatiele weefsel waarin ze zijn vervlochten en op bepaalde kenmerken van het weefsel" (Kastelein 1990, p. 204). Op het netwerkaspect werd in hoofdstuk 1 al ingegaan. Hieronder ga ik in op het *module* niveau.

Het voor de doorlichtingen van management en organisatie (hoofdstuk 4) gebruikte model, is het *module-model* dat Kastelein ontwikkelde op basis van een zevental uitgebreide voorgaande onderzoeken.

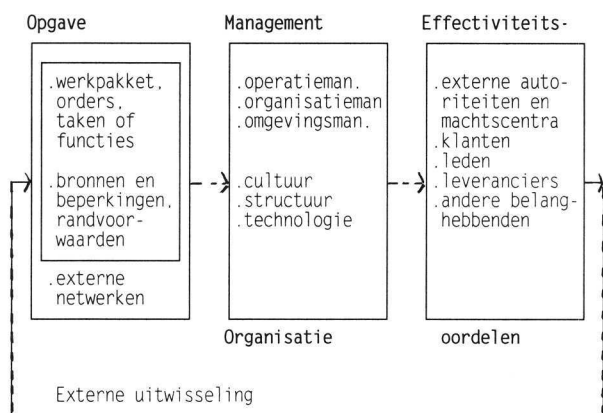
Het model kan worden samengevat in:

- een blokschema (figuur 3.1) van de organisatie gezien als een min of meer gestuurd en geregeld systeem in een omgeving, waarin de belangrijkste verschijnselengebieden of aspecten die we onderscheiden zijn aangegeven;
- een daarbij behorend blokschema van de managementvoorzieningen (sturen en regelvoorzieningen) die we onderscheiden (figuur 3.2);
- een tabellarisch overzicht van de variabelen en schalen die in elk van de blokken worden onderscheiden (figuur 3.3);
- een beschrijving van de belangrijkste samenhangen tussen deze variabelen, die we kennen of veronderstellen.

Met behulp van een bijbehorend doorlichtingsinstrumentarium, waarin de in

het blokschema aangeduide elementen nader worden opgesplitst, gedefinieerd en geoperationaliseerd, wordt het model *belegd* met empirische gegevens. De bedoeling daarvan kan zowel wetenschappelijk als toepassingsgericht zijn. In mijn onderzoek ging het erom na te gaan of theoretisch veronderstelde samenhangen zich ook werkelijk voordeden, de wetenschappelijke kant ervan stond dus centraal, hoewel *het veld* ook praktische verwachtingen koesterde.

Eenheden gezien als systemen in hun omgeving



figuur 3.1 (Kastelein 1990)

3.3 Systeem en Omgeving

Wat betreft de omvangsschaal waarop het model, en het erop gebaseerde doorlichtingssysteem, zinvol gebruikt kan worden, stelt Kastelein een aantal grenzen.

Het gaat om organisatorische eenheden waar ± 10 tot 100 leden werkzaam zijn met niet veel meer dan drie lagen inclusief top en basis. Belangrijke voorwaarden zijn ook één primair proces of een cluster van samenhangende primaire processen als basis en een gemeenschappelijke locatie.

De karakteristiek van elke onderzochte eenheid en haar omgeving in modeltermen wordt door vergelijking met andere eenheden vastgesteld.

Opgave

De modulaire eenheid wordt opgevat als een open systeem. De omgeving stelt het systeem aan de ene zijde (input) voor de opgave om onder bepaalde *randvoorwaarden*, dat wil zeggen met behulp van bepaalde hulpbronnen (personele, financiële, goodwill en dergelijke) en rekening houdend met bepaalde beperkingen (voorschriften, tegenwerking en dergelijke) een bepaald *werkpakket*, bestaande uit opdrachten, orders, taken uit te voeren.

De kenmerken van werkpakket en randvoorwaarden kunnen - samenvattend gekarakteriseerd - variëren tussen "zeker" en "onzeker", waarbij met onzekerheid hier bedoeld wordt het verschil tussen de benodigde en de

beschikbare informatie om de opgave te klaren (Galbraith 1976).

Organisatie

Aan de organisatie van het systeem worden de volgende aspecten onderkend:

- de *technologie*, de binnen het systeem beschikbare operationele mogelijkheden (bijvoorbeeld uitrusting, lay-out, hard- en software en dergelijke) om materiaal en/of informatie te verwerken; ze kan variëren tussen "routine-" en "zoektechnologie";
- de *structuur* van communicatie en besluitvorming, zoals deze zich in het feitelijke patroon van interacties en communicaties afspeelt; ze kan variëren tussen "vast hiërarchisch" en "flexibel matrixachtig";
- de *cultuur*, de denkbeelden, opvattingen, waarden, doeleinden en verwachtingen van de leden en de geschiedenis van de eenheid, die in haar functioneren een rol spelen; ze kan variëren tussen "conserverend" en "innoverend".

Management

Daarnaast zijn er altijd stuur- en regelaspecten, aspecten van het management, te onderscheiden, namelijk:

- het *operatiemanagement*, gericht op het sturen en regelen van de primaire productie- of dienstverleningsprocessen; het kan variëren tussen "methodematisch" en "projectmatig";
- het *organisatiemanagement*, gericht op het onderhouden en zo nodig wijzigen van de organisatie; het kan variëren tussen "ontwerpend" en "ontwikkelend";
- het *omgevingsmanagement*, gericht op het onderhouden van de betrekkingen mét of het beïnvloeden van de omgeving; het kan variëren tussen "confronterend" en "coöpererend".

Monitoring

Deze managementfuncties worden doorgaans ondersteund door bepaalde informatieroutines of *monitorsystemen* die om effectief te zijn een reeks cybernetisch-technische voorzieningen moeten omvatten.

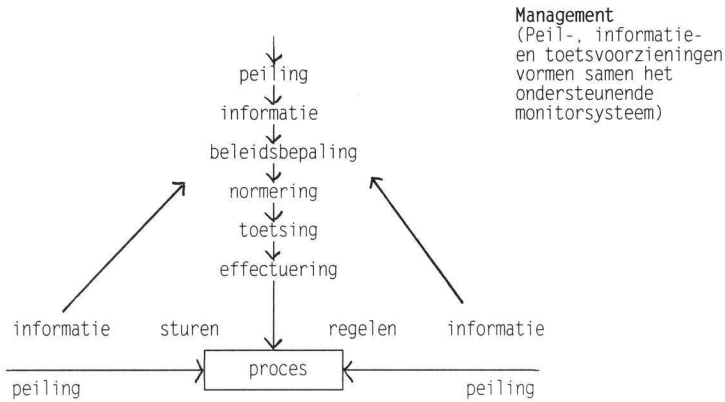
Een monitorsysteem is het geheel van concrete stuur- en regelbetrokken managementondersteunende informatievoorzieningen, die toetsing van de feitelijke operaties of resultaten van het systeem, aan wat met de stuur- en regelinterventies werd beoogd, mogelijk maken (zie figuur 3.2). De monitorsystemen kunnen variëren tussen "elementair" en "uitgebreid".

Effectiviteit

Onder effectiviteit wordt verstaan de mate waarin de organisatie erin slaagt haar opgave te vervullen en daarmee haar bestaansrecht en ontwikkelingsmogelijkheden te continueren.

Als indicatie van de effectiviteit wordt de mate van acceptatie respectievelijk verwerping van de uitkomsten van het systeem door de verschillende belanghebbenden, die op hun beurt weer de bestaansgrond voor het systeem

Monitorsystemen die om effectief te zijn een reeks cybernetisch-technische voorzieningen moeten omvatten



figuur 3.2 (Kastelein, 1990)

vormen, beschouwd. Zoals al aangeduid onderscheiden we *verschillende* categorieën belanghebbenden, ook wel stakeholders genoemd, die elk weer verschillende criteria hanteren. Hun oordelen kunnen uiteenlopen, soms zelfs tegengesteld zijn. De netto-organisatie-effectiviteit is dus een resultante van de verschillende oordelen, waarin het gewicht (invloed, macht) van de diverse beoordelaars voor het voortbestaan en de ontplooiingsmogelijkheden van de organisatie moeten worden gewogen.

Binnen een politiek organisatiemodel wordt de organisatie opgevat als een configuratie van zowel interne als externe belanghebbenden (stakeholders), die hun bijdrage aan de organisatie evalueren en onder andere afhankelijk van de uitkomsten van dit evaluatieproces hun gedrag ten aanzien van de organisatie bepalen. Effectiviteit kan dan worden gedefinieerd als: "de verzameling van oordelen over een organisatie (of een georganiseerd proces) toegekend door een variëteit aan stakeholders, die elk de door de organisatie gerealiseerde transformatie(s) vanuit hun eigen gezichtspunt en belang beoordelen" (Kastelein en Burger, 1991).

Elementen in deze benadering zijn onder andere dat er aandacht voor de verschillende belanghebbenden en hun effectiviteitsopvatting is en dat er vanuit de delen aandacht voor het geheel zal moeten zijn (Rieken 1980).

Doorgaans worden de volgende categorieën van stakeholders aangetroffen:

- autoriteiten en machtscentra;
- klanten en doelgroepen;
- toeleveranciers en contractpartners;
- interne leiding en leden van de organisatie (maken immers óók deel uit van de "omgeving");
- andere belanghebbenden.

Behalve dat deze stakeholders verschillende posities innemen, verschillende belangen hebben en verschillende criteria hanteren, waardoor hun scores verschillen, zullen sommigen hun oordelen baseren op *objectieve* maatstaven (bijvoorbeeld op kengetallen met betrekking tot marktaandeel of gerealiseerde winst), anderen op *subjectieve* waarnemingen en interpretaties (bijvoorbeeld indrukken over kwaliteit, service, reputatie en dergelijke)¹⁾.

Hypothesen:

1. Een eerste centrale veronderstelling is nu dat, wil het systeem effectief zijn (dat wil zeggen overwegend accepterende oordelen over zijn output verwerven), de mix van kenmerken van het systeem (technologie, structuur en cultuur) (zie figuur 3.3) moet passen bij die van de opgave (opdrachten en randvoorwaarden). Bij een zekere opgave passen een routine-technologie, een hiërarchische structuur en een conserverende cultuur. Bij een onzekere opgave passen een zoektechnologie, een flexibel-matrixachtige structuur en een innoverende cultuur.
2. Een tweede centrale veronderstelling is dat, wil het systeem effectief worden of blijven, de mix van kenmerken van het management en de monitoring (figuur 3.3), moet passen bij de systeemkenmerken en bij de mix van bedreigingen, verstoringen of verbeteringsmogelijkheden van bovengenoemde passendheid. Bij organisaties van het hierboven geschetste eerste type passen over het algemeen methode-, ontwerp- en confrontatiestrategieën, bij die van het laatste type eindproduct-, ontwikkelings- en coöperatiestrategieën.
3. Een derde centrale veronderstelling is dat passendheid steeds opnieuw bedreigd, verstoord of verbeterbaar is.

Voor mijn *toestanden-vergelijkende* onderzoek zijn in aansluiting hierop van belang de volgende hypothesen:

4. modulaire eenheden binnen grote organisaties die meer overeenkomstig het model van een "resultaatverantwoordelijke eenheid" zijn ingericht (RVen in CMon), vertonen een grotere mate aan interne en externe passendheid dan eenheden die meer overeenkomsten vertonen met het model van een aspectgewijs "extern gestuurde eenheid" (EGEn in MCAn) (zie onderzoeksvraag 2.a. in hoofdstuk 1);
5. dergelijke relatief autonome eenheden zullen, zowel van binnenuit als door hun omgeving, als effectiever worden beoordeeld (zie onderzoeksvraag 2.b. in hoofdstuk 1).

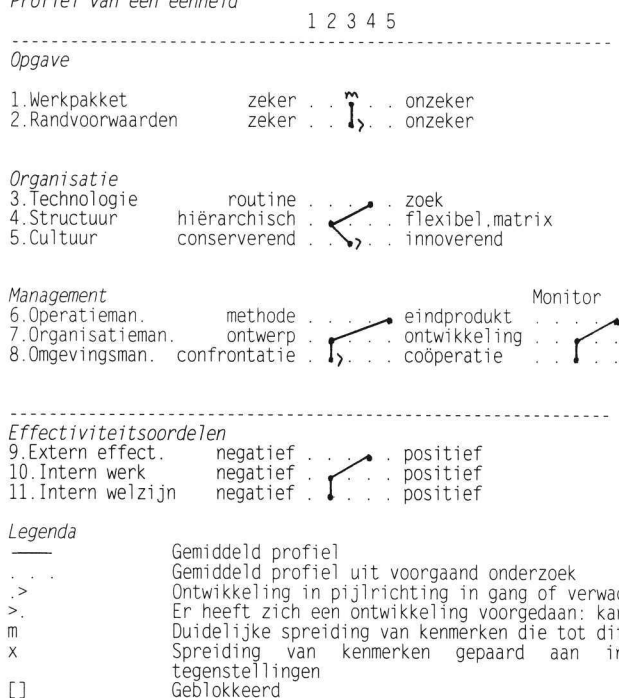
Om te kunnen vaststellen in hoeverre een eenheid meer lijkt op een EGE in een MCA-omgeving, respectievelijk op een RVE in een CMO-omgeving, is het nodig een beeld te krijgen van het aantal, de aard en het gewicht van de afhankelijkheidsrelaties van die eenheid. Deze MCA-CMO analyse is deel van de doorlichting van de eenheden (zie bijlage 1 bij hoofdstuk 3).

Voor mijn *bewegingen-vergelijkende* onderzoek ging het tenslotte om de volgende hypothese:

6. de kansen dat we dergelijke meer autonome effectievere eenheden aantreffen, zijn afhankelijk van bepaalde proces- en systeemcondities (zie onderzoeksvraag 3 in hoofdstuk 1).

Het voorkomen respectievelijk het realiseren van deze condities zou moeten worden vastgesteld in de relevante stuur- en regelomgeving van de eenheden. Als samenvatting van de hiervoor genoemde variabelen wordt in figuur 3.3 een profiel van een willekeurige eenheid gegeven, zoals dat bij een vergelijkend onderzoek in een doorlichting wordt samengesteld.

Profiel van een eenheid



figuur 3.3 (Kastelein 1990)

3.4 "Algemene" en "specifieke" voorwaarden bij autonomisering van eenheden

Naast het nagaan van de samenhangen tussen "autonomie", "passendheid" en "effectiviteit" ging het in mijn onderzoek dus om het nagaan van de voorwaarden waaronder die autonomie, en daarmee grotere passendheid en effectiviteit tot stand komen. Voordat ik deze "algemene" en "specifieke" voorwaarden kort samenvat, recapituleer ik eerst in een paar zinnen de modulaire organisatietheorie op het tweede analyseniveau:

1. de gebruikelijke, maar doorgaans niet als zodanig herkende, "multicentrale functionele aansturing" van eenheden in grote complexe organisaties berooft deze eenheden van mogelijkheden om effectief in te spelen op hun eigen situatie;
2. tegelijkertijd leidt deze aansturing tot toenemende onbeheersbaarheid van dergelijke organisaties als geheel;
3. "contractuele multi-organisatie" biedt in beginsel mogelijkheden om zowel de strategische bestuurbaarheid en beheersing van zulke organisaties als geheel weer te herstellen, als ook tot het verruimen van de stuur- en regelmogelijkheden van de afzonderlijke eenheden;
4. er zijn twee soorten specifieke voorwaarden om zo'n recentralisatie en tegelijkertijd autonomisering succesvol te laten zijn:
 - a. voorwaarden om het veranderingsproces op gang te krijgen en te laten slagen (de "procesvoorwaarden");
 - b. voorwaarden om het nieuwe (CMO-RVE) systeem daadwerkelijk te laten functioneren (de "systeemvoorwaarden").

Omdat het bij een transformatie van een MCA-bestel naar een CMO-bestel hoe dan ook gaat om een ingrijpende en complexe reorganisatie, moet bovendien aan een aantal voorwaarden op het gebied van advisering, projectorganisatie en interorganisationale samenwerking worden voldaan, die in het algemeen bij alle ingrijpende en complexe organisatieveranderingen gelden. Ook bij de onderzochte veranderingen in de Nederlandse politie ging het zulke om reorganisaties, waarin:

1. organisatie-advisering een belangrijke rol speelt;
2. de aanpak projectmatig is en
3. het bij uitstek gaat om interorganisationale samenwerking.

Ook deze meer "algemene voorwaarden" moesten in mijn onderzoek worden afgetast, om uit te kunnen sluiten dat een eventueel falen van de onderzochte bewegingen op de MCA-CMO-as ten onrechte zou worden toegeschreven aan het niet voldaan zijn aan de "specifieke" voorwaarden".

Deze algemene voorwaarden zijn ontwikkeld op basis van een aantal onderzoeken die plaatsvonden bij verschillende soorten organisaties in de periode 1970 - 1989. Hieruit bleek dat organisatieveranderingsprojecten moeten kunnen steunen op een aantal minimumvoorzieningen die onder meer betrekking hebben op de beschikbare kwantitatieve en kwalitatieve arbeidscapaciteit, de toegang tot de middelen, machtscentra en informatie. Naarmate een aantal met name genoemde risicofactoren groter is (bijvoorbeeld onzekerheid, omvang en complexiteit), moet een groter beroep mogelijk zijn op bijpassende risicoreducerende monitorvoorzieningen (bijvoorbeeld fasering, programmering, planning en dergelijke). Voorts kwam naar voren dat de structuur en aanpak van de projectorganisatie congruent moeten zijn aan de projectomstandigheden.

Samengevat zijn bij de onderzoeken zoals beschreven in de hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 de volgende voorwaarden onderzocht:

Algemene voorwaarden bij ingrijpende organisatieveranderingen

1. Voldaan moet zijn aan minimumeisen als erkende urgentie, toegang tot de legitimerende instanties, tot relevante informatie, tot benodigde (professionele) menskracht en middelen, en een ongeblokkeerd (groeps)proces;
2. Bij de opgave - in technische zin - passende aanpak en risicoreducerende monitorvoorzieningen (zie "opgave-hardheid" en "risicofactoren");
3. Bij de opgave - in termen van machtsafstand, deskundigheidsafstand en veldimplicaties - passende vertegenwoordiging respectievelijk verzorging van cruciale externe machts-, deskundigheids- en velddraagvlakken.
(Wiersema 1980, Jol 1975, Kottman 1981)

Specifieke voorwaarden bij veranderingen op de MCA-CMO-as

1. Besef dat:
 - de uitgangssituatie specifieke MCA-kenmerken heeft;
 - het alternatief specifieke CMO-eisen stelt;
2. Behoeft om:
 - het beheersingsechec, dat gevolg is van de MCA-situatie, teniet te doen (centraal);
 - de eigen situatie te beheersen (perifeer);
3. Geen sterke remmen als gevolg van:
 - zero-sum verwachtingen met betrekking tot gevolgen van de veranderingen voor de invloedsverdeling;
 - twijfels aan technisch-administratieve haalbaarheid van een CMO;
4. Beschikbaarheid van enige capaciteit:
 - voor de technisch-administratieve vormgeving;
 - voor de begeleiding van het veranderingsproces.

Specifieke systeemvoorwaarden bij veranderingen van MCA naar CMO

1. Contractering en afrekening in 'transformationele' (input-output) termen (in plaats van in 'operationele', throughput-specificerende termen);
2. Monitoring van de contractafwikkeling en van de resultaten;
3. Eenvoudige arbitragevoorzieningen voor het geval dat zich geschillen voordoen over contractering of contractafwikkeling;
4. Zo nodig ook voorzieningen voor certificering, namelijk daar waar het gaat om extern belangrijke aspecten van de operaties, die aan de output niet (direct) meer te controleren zijn;
5. Afbouw (zo nodig in termijnen) van de gedwongen winkelnering bij staf- en steundiensten;
6. Terughoudendheid van het externe hogere echelon met lijninterventies;
7. Terughoudendheid met het openbreken en herzien van de contracten;

8. Incentives voor de resultaatverantwoordelijke managers en hun eenheden gekoppeld aan hun resultaten (input-output ratio's);
9. Verplichte externe steun bij structureel tekortschieten;
10. Indexering van de verplichting tot produktiviteitsverbetering.

Dat er geen andere voorwaarden in het onderzoek zijn betrokken, komt omdat de theorie van Kastelein het uitgangspunt van het onderzoek is. Wel is getracht zicht te krijgen op variabelen die niet direct binnen de theorie vallen.

In het volgende hoofdstuk (4) en in hoofdstuk 8 wordt aan de "algemene veranderingsvoorwaarden" alleen expliciet aandacht gegeven als daar aanleiding toe is. Ik heb naar de verwezenlijking van die voorwaarden geen systematisch onderzoek ingesteld, maar ben "oplettend" geweest ten aanzien van de vraag of ze in "faalsituaties" wellicht een verklarende rol zouden spelen. In het onderzoek dat beschreven wordt in hoofdstuk 5, 6 en 7 zijn deze voorwaarden wél, zij het marginaal, getoetst.

3.5 Methoden en technieken

Voor de *toestandsvergelijking* van eenheden werden *systeemomgevingsprofielen* en *kleurbeelden* vastgesteld aan de hand van het MOD-instrumentarium (Kastelein 1990, p. 72-88 en Burger 1992). Een volledige doorlichting omvat:

1. introductie
2. interviews interne leiding en staf
3. tijdsbesteding- en contactenonderzoek
4. observatie van een groepsbespreking
5. observatie van werkstromen en monitorsystemen
6. enquête
7. mca-cmo checklist
8. votemeterpeiling (een middel waarmee op snelle wijze informatie over management en de effectiviteit van een afdeling kan worden verkregen. Iedere deelnemer kan met behulp van een drukknop per vraag anoniem een voorkeur kenbaar maken.)
9. extern effectiviteitsonderzoek
10. conversie van de data tot profiel en kleurbeeld
11. terugrapportage en op grond hiervan eventueel bijstelling van het profiel (zie voor een uitgebreidere uiteenzetting bijlage 2 bij hoofdstuk 3).

Nagegaan werd op hoeveel punten elk profiel *passendheidsdiscrepanties* vertoonde.

Op grond van de uitkomsten van de MCA-CMO checklist (aan de hand waarvan de afhankelijkheidsrelaties van elke eenheid werden afgetast en gewogen) werden de posities van de eenheden op de MCA-CMO-as vastgesteld (zie bijlage 1 bij hoofdstuk 3).

Zoals elders al is aangegeven, was het de bedoeling op deze manier tenminste een dertigtal eenheden onderling te vergelijken. Bij voldoende sterke contrasten tussen plm 15 EGE/MCA- en 15 RVE/CMO-eenheden (op welke selectie het eerste onderzoeksdeel was gericht) mocht enig statistisch draagvlak voor uitspraken over de samenhangen tussen autonomie, passendheid en effectiviteit verwacht worden. Aangezien het door de elders beschreven veranderingen in het onderzoeksveld niet mogelijk bleek meer dan 4 eenheden grondig door te lichten en hierbij bovendien nauwelijks of geen MCA-CMO verschillen vielen vast te stellen, lijkt het me niet nodig al te uitvoering op de methoden en technieken van dit onderzoeksdeel in te gaan. De functie van dit onderzoeksdeel is voor mij geweest: een systematische en intensieve kennismaking met het politiewerk in eenheden aan de basis. Hierzonder zou ik slechts een beperkt profijt hebben gehad van het volgende onderzoeksdeel, gericht op de *bewegingen* op de MCA-CMO-as.

Dit onderzoeksgedeelte was erop gericht om na te gaan of er *echt* bewegingen plaatsvonden op de MCA-CMO-as en of de hiervoor, eerder beschreven, vereiste condities zich inderdaad voordeden, respectievelijk of die condities in daartoe ingerichte en op gang gebrachte programma's en processen inderdaad werden gerealiseerd. Dit onderzoek was gebaseerd op documentoriëntaties (beleidsstukken, agenda's, notulen en dergelijke), waarnemingen in en om besluitvoorbereidende en besluitvormende organen (projectorganisaties, begeleidingscommissies) enquêtes en interviews met betrokkenen. Nauwkeurig werd, aan de hand van een uitgebreide checklist waarin de hiervoor behandelde "algemene" en "bijzondere voorwaarden" waren samengevat, bij deze bronnen nagegaan of en in hoeverre ze waren of werden gerealiseerd, en - voorzover mogelijk - wat de reacties en effecten waren (zie figuur 3.4). Hierbij ging het vooral om de opstelling van en de verhoudingen tussen de diverse betrokkenen en de voortgang en de resultaten van de veranderingen. In de bijeenkomsten werden aan de hand van deze checklist, die dan fungeerde als observatieschema, aantekeningen gemaakt en voorts zijn er dagboekantekeningen gemaakt van problemen, interventies en gebeurtenissen. Ook is er een uitgebreide documentatie bijgehouden. Buiten de bijeenkomsten en buiten het *wandelganggebeuren* werden er bovendien uitgebreide halfgestructureerde interviews afgenomen met betrokken sleutelfunctionarissen. Ook werden mijn analyses aan een aantal betrokkenen voorgelegd en werden er aparte besprekingen aan die analyses gewijd.

Zoals al is opgemerkt, heb ik mijn conclusies over veranderingen bij de politie, behalve op relevante stukken en interviews, voornamelijk gebaseerd op eigen waarnemingen in gremia die in die veranderingen een belangrijke rol speelden: een organisatie (her)ontwerpende projectorganisatie voor Hollands Midden, drie begeleidingscommissies van veranderings- en vernieuwingsprojecten in het kader van de bestuursconvenanten Enschede, Haarlem en Nijmegen en als organisatie-adviseur in de regio Amsterdam-Amstelland.

Algemene en specifieke voorwaarden bij autonomisering van eenheden

Checklist/Observatieschema

Stakeholders	BiZa *politiek *ambtelijk	Korpsbsh (burgm)	Openbaar Ministr	Korpsleidg *KC *projl *lijn*staf	Extern deskund *voorz. *advies
Aandachtspunten					
1. Algemene veranderingsvoorwaarden: -Minimumeisen -Aanpakpassendheid -Reductie risicofactoren -Passende draagvlakverzorging					
2. Specifieke veranderingsvoorw: -Motivatie o.g.v. beheersingsechec en vervreemdingsfrustratie -Inzicht in MCA-situatie en CMD-vereisten -(Afwezigheid) nul-som blokkering -(Positieve) haalbaarheidsschatting -(Beschikbaarheid) specifieke ondersteunende capaciteiten					
3. Specifieke systeemvoorwaarden: -Contractering in input-output termen -Passende monitoring -Voorzieningen voor arbitrage en evt. certificering -Afbouw gedwongen winkelnering -Terughoudendheid externe lijninterventies -Terughoudendheid openbreken contracten -Incentives in relatie tot result. -Verplichte steun bij tekortschieten -Indexering verplichting tot produktiviteit +					
4. Houding/oordeel tov -Wenselijkheid -Mogelijkheid -Voortgang -Resultaat					

Figuur 3.4

Participerende waarnemingen, in die zin dat ik in de regio Hollands Midden en Amsterdam-Amstelland actief als adviseur werkzaam was, en in de begeleidingscommissies bestuursconvenanten passief, dus zonder aan de werkzaamheden deel te nemen, aanwezig was.

In het eerste geval heb ik uiteraard, ik denk bescheiden, invloed uitgeoefend in de richting van modulaire organisatie-ontwikkelingen. In het tweede geval uitdrukkelijk niet. En ook al leert de theorie dat alleen al de simpele aanwezigheid van de waarnemer van invloed is op het object van zijn waarneming, ik zou er verder niets over weten te melden. Wel zou het kunnen zijn dat mijn actieve rol in de eerste situatie en mijn passieve in de tweede mijn waarnemingen heeft gekleurd. Ik vond de eerstgenoemde positie *leuk*er dan de tweede en hield er misschien een wat *positiever* beeld aan over. Ook was het noteren van waarnemingen in combinatie met de adviesrol wat lastiger. Ik ben me desondanks van geen *biases* bewust. In beide situaties hanteerde ik hetzelfde observatieschema (zie figuur 3.4).

In beide situaties ging het om dezelfde soorten veranderingen.

In zekere zin kunnen mijn waarnemingen ook opgevat worden als *actie-onderzoek*. Er werd immers geprobeerd, in ieder geval door mijzelf in het Hollands Midden project en in de regio Amsterdam-Amstelland en door mijn promotor als voorzitter van de begeleidingscommissies Enschede, Haarlem en Nijmegen, om bij te dragen aan de ontwikkeling van modulaire organisatievormen. Toch was het geen actie-onderzoek in de zin van het actief *variëren van interventies en kijken wat er gebeurt*.

NOOT

- 1) De effectiviteit in termen van acceptatie kan variëren tussen "overwegend negatief" (verwerpend) en "overwegend positief" (accepterend).

4 MANAGEMENT- EN ORGANISATIEDOORLICHTINGEN BIJ DE GEMEENTEPOLITIE EN HET KORPS RIJKSPOLITIE

4.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 1.3 en 1.5 in hoofdstuk 1 is vermeld, was mijn oorspronkelijke bedoeling om van een dertigtal eenheden de mate van *autonomie* vast te stellen door middel van de MCA-CMO checklist. Vervolgens zouden op basis van uitgebreide doorlichtingen de profielen van de eenheden worden opgesteld en daaruit afgeleid hun mate van *passendheid*. Tevens wilde ik door middel van de stakeholdersoordelen de mate van *effectiviteit* van de eenheden vaststellen. De reden waarom ik dit wilde doen, de achterliggende theorie, de hypothesen en het gehanteerde model die hieraan ten grondslag liggen, heb ik uitvoerig beschreven in paragraaf 3.2 en 3.3 in hoofdstuk 3¹⁾.

Dit voornemen om minstens 30 eenheden door te lichten kon niet worden voltooid, vanwege het zich halverwege mijn onderzoek aftekenen van het regiovormingsproces waardoor mijn positie van organisatiedoorlichter onhoudbaar werd (zie hierover paragraaf 1.3, De Nederlandse politie: een onderzoeksveld in beweging). *In totaal heb ik 4 eenheden (modules) grondig doorgelicht, waarover ik in dit hoofdstuk verslag doe.*

Er moet hier worden opgemerkt dat deze doorlichtingen desondanks een belangrijke functie hebben gehad. Ik heb daardoor intensief kennis kunnen maken met basiseenheden van de politie, het veld daarmee goed leren kennen, waardoor ook de acceptatie van mijn verdere activiteiten is vergroot, wat mij in het verdere verloop van het onderzoek ten goede is gekomen.

Dat er bij de gehanteerde management- en organisatiedoorlichtingen sprake is van intensieve kennismaking mag blijken uit de gevolgde werkwijze. Gedurende twee weken worden er door twee onderzoekers, op lokatie, op systematische wijze de benodigde gegevens verzameld. Daarbij wordt gebruik gemaakt van verschillende methoden en technieken, zoals interviews, observaties, enquêtes, tijdsbestedings- en contactenonderzoeken en documentenstudies. De gegevens worden verwerkt tot *profielen* en *kleurbeelden* van de organisatie en haar relevante omgeving.

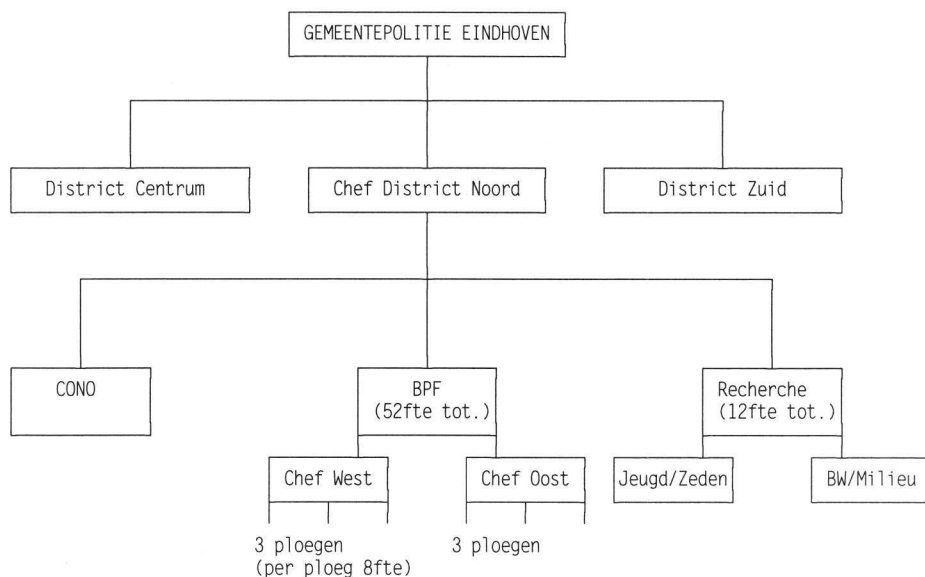
Welke en hoe de gegevens verzameld en verwerkt dienen te worden, staat uitgebreid beschreven in het handboek "doorlichten MOD". (Zie ook Kastelein 1985, Burger 1992 en bijlage 1, 2 en 3 bij hoofdstuk 3.)

4.2 De gemeentepolitie Eindhoven en het rijkspolitie district Limburg

Alvorens de profielen (paragraaf 4.3) en de waarden van de hoofdvariabelen van de vier eenheden vergelijkenderwijs te presenteren (paragraaf 4.4), wil ik hier een korte schets geven van de plaats in de formele structuur, hun omvang en takenpakket.

4.2.1 Formele structuur en takenpakket: eenheden gemeentepolitie Eindhoven

Bij de gemeentepolitie Eindhoven heb ik de afdeling Recherche en de afdeling Basis Politie Functie (BPF) doorgelicht. De afdeling Recherche had een omvang van 12fte en die van de afdeling BPF 52fte. Hun positie binnen de formele structuur van de gemeentepolitie Eindhoven is in onderstaand schema weergegeven.



Legende

BW = Bijzondere Wetten

BPF = Basis Politie Functie

CONO = Coördinatie Noord

figuur 4.1 Organogram district Noord gemeentepolitie Eindhoven

Takenpakket

Het takenpakket van de afdeling Recherche bestond uit het verrichten van onderzoek naar misdrijven. Hieronder werd verstaan:

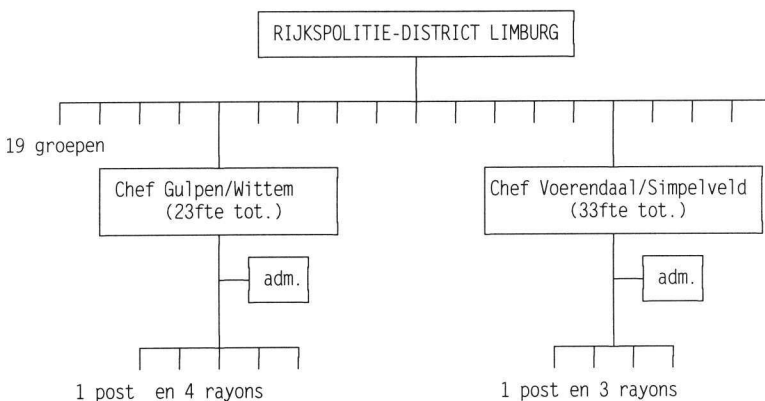
1. het horen van verdachten;
2. het opmaken van processen-verbaal;
3. contact leggen met andere instanties;
4. het bieden van een stukje hulpverlening.

De Recherche bepaalde (in overleg met Cono en de afdelingsleiding van de Basis Politie Functie) op basis van het type aangifte of ze een zaak direct ter hand nam. De afdeling Basis Politie Functie behandelde in principe de kleinere politie-onderzoeken, zoals bijvoorbeeld een winkeldiefstal. De Recherche nam een zaak over indien de BPF in district Noord hiervoor geen tijd had of indien er meer dan zes uur aan een zaak moest worden besteed.

De afdeling BPF hield zich bezig met de eerstelijns-politiezorg in District Noord. Dit betekende dat de politie snel ter plaatse moest zijn bij aanvragen om hulp en assistentie. Ook was de afdeling de laatste vier tot vijf jaar verantwoordelijk voor de uitvoering van kleinere politie-onderzoeken; de *zes-uurszaken*. Mits een zaak op dat moment het tijdsbestek van ± 6 uur niet oversteeg, kon de afdeling in principe een zaak zelf afronden. Voor die tijd waren de BPF-medewerkers alleen bij *de start van een verhaal* betrokken.

4.2.2 Formele structuur en takenpakket: eenheden rijkspolitie district Limburg

De twee eenheden bij het rijkspolitie district Limburg, de groep Gulpen/Wittem (23fte tot.) en de groep Voerendaal/Simpelveld (33fte tot.), waren binnen de formele structuur als volgt gepositioneerd.



figuur 4.2 Organogram rijkspolitiegroepen Gulpen/Wittem en Voerendaal/Simpelveld

Takenpakket

Het takenpakket van beide groepen was op te splitsen in:

- criminaliteit;
- verkeer;
- maatschappelijke zorg;
- bijzondere wetten;
- openbare orde (waaronder milieu- en vreemdelingenwetgeving).

Het merendeel van de werkzaamheden behoorde volgens de groepsleden tot het onderdeel criminaliteit, namelijk: woninginbraken, gevallen van incest, verkrachting, mishandeling en diefstal van en uit auto's.

4.3 Profielen vergelijkenderwijs

Over de doorlichtingsuitkomsten van de afzonderlijke profielen kan het volgende worden opgemerkt.

Recherche

Deze afdeling bleek als een grotendeels extern gestuurde eenheid te functioneren. Stuur- en regelruimte ten aanzien van de dagelijks uit te voeren operaties en voor een belangrijk deel aangaande de omgevingsverhoudingen, was op afdelingsniveau aanwezig. Echter budgetten om het dagelijkse werk te beïnvloeden, ontbraken. De afdeling kon als weinig passend worden gekenmerkt. (Bij een passende eenheid zijn de scores van de variabelen werkpakket, randvoorwaarden etcetera overwegend hetzelfde.) Daarentegen scoorden de effectiviteitsoordelen overwegend positief: volgens de theorie zouden deze oordelen in de lijn van het niet passend zijn, een overwegend negatief beeld te kennen moeten geven (zie figuur 4.3a).

Basis politie functie

Uit het profiel van de afdeling Basis politie functie kon worden opgemaakt dat dit een redelijk passende eenheid was. De variabelen met betrekking tot de opgave, de organisatie en het management scoorden voor een belangrijk deel aan de linkerkant van het profiel (zie figuur 4.3b). De interne effectiviteitsoordelen (oordelen over het werk en het welzijn) scoorden daarentegen in belangrijke mate negatief. Evenals de afdeling recherche kon deze afdeling ook als overwegend extern gestuurde module worden gekenmerkt.

Rijkspolitiegroep Gulpen/Wittem

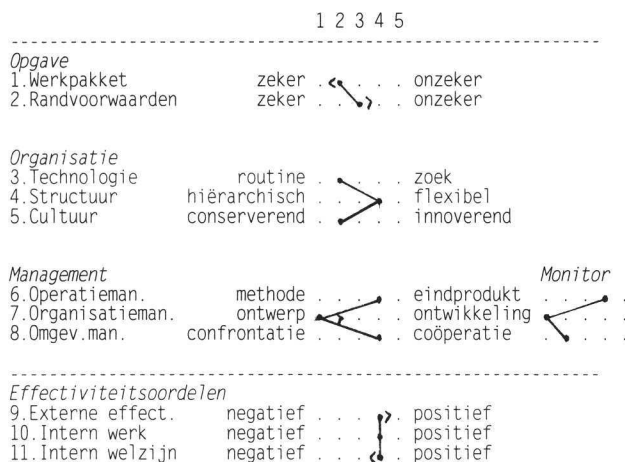
Het profiel van de groep Gulpen/Wittem was in belangrijke mate als passend te kenmerken (zie figuur 4.3c). De interne effectiviteitsoordelen (werk en welzijn) scoorden daarentegen voornamelijk negatief. En de externe effectiviteit scoorde tussen negatief en positief in.

Rijkspolitiegroep Voerendaal/Simpelveld

De groep Voerendaal/Simpelveld kenmerkte zich als een weinig passende

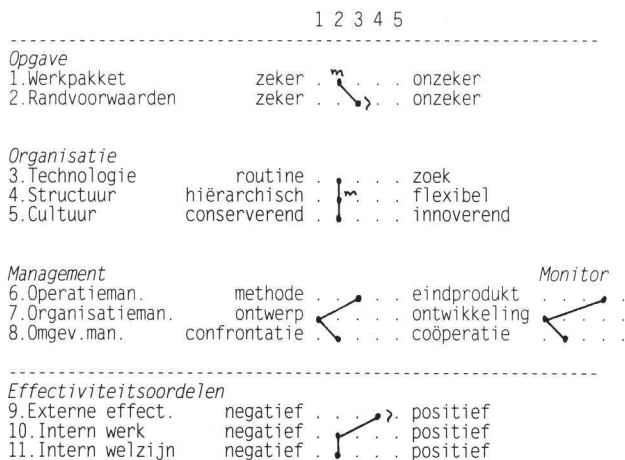
eenheid. De kenmerken van de opgave, de organisatie, het management en de monitoring scoorden op de 2, 3 of 4 van het profiel (zie figuur 4.3d). De effectiviteitsoordelen scoorden daarentegen voor een belangrijk deel positief. In de lijn van de theorie zouden deze in meerdere mate negatief moeten scoren.

Profiel van de afdeling **Recherche** Noord/Gemeentepolitie Eindhoven



(figuur 4.3a)

Profiel van de afdeling **BPF** Noord/Gemeentepolitie Eindhoven



(figuur 4.3b)

Profiel van de groep **Gulpen/Wittem**/Rijkspolitie district Limburg

1 2 3 4 5

Opgave

1. Werkpakket zeker onzeker
2. Randvoorwaarden zeker onzeker

Organisatie

3. Technologie routine zoek
4. Structuur hiërarchisch flexibel
5. Cultuur conserverend innoverend

Management

6. Operatieman. methode eindprodukt
7. Operatieman. ontwerp ontwikkeling
8. Omgev. man. confrontatie coöperatie

Monitor

Effectiviteitsoordelen

9. Externe effect. negatief positief
10. Intern werk negatief positief
11. Intern welzijn negatief positief

(figuur 4.3c).

Profiel van de groep **Voerendaal/Simpelveld**/Rijkspolitie district Limburg

1 2 3 4 5

Opgave

1. Werkpakket zeker onzeker
2. Randvoorwaarden zeker onzeker

Organisatie

3. Technologie routine zoek
4. Structuur hiërarchisch flexibel
5. Cultuur conserverend innoverend

Management

6. Operatieman. methode eindprodukt
7. Operatieman. ontwerp ontwikkeling
8. Omgev. man. confrontatie coöperatie

Monitor

Effectiviteitsoordelen

9. Externe effect. negatief positief
10. Intern werk negatief positief
11. Intern welzijn negatief positief

Legende

— Gemiddeld profiel
... Gemiddeld profiel uit voorgaand onderzoek
> Ontwikkeling in pijlrichting in gang of verwacht
>. Er heeft zich een ontwikkeling voorgedaan: kan nog nadjlen
m Duidelijke spreiding van kenmerken die tot dit gemiddelde leiden
x Spreiding van kenmerken gepaard aan interne strijdigheid of tegenstellingen
[] Geblokkeerd

(figuur 4.3d)

(Profielen van de vier doorgelichte eenheden)

Bij vergelijking van de doorlichtingsuitkomsten kwam op een aantal punten op het terrein van de randvoorwaarden, de structuur, het organisatiemanagement en de cultuur het volgende naar voren.

Randvoorwaarden

Bij de twee gemeentepolitie-afdelingen (Recherche en Basis politie functie) was geen tekort aan financiële middelen. Er werd zelfs personeel ingeleverd zodat de organisatie in verband met het financiële plaatje *gezond* kon blijven. In de periode dat in Eindhoven de (de)centralisatie van start ging, werkten er ongeveer 120 mensen in het district. In de loop van de tijd werden er 30 personeelsleden *ingeleverd*. Dit *gebrek aan personeel* werd als zeer frustrerend ervaren. In de beide profielen (figuur 4.3a en 4.3b) komt dit bij randvoorwaarden tot uitdrukking in een score 3 met een verwijzing naar meer onzeker. Aangegeven werd dat de discussie over het personeelsgebrek bij de politie al minstens twintig jaar aan de gang is:

"Sinds er voor het eerst over een reorganisatie van de politie wordt gesproken, is het een jaarlijks terugkerend ritueel".

Bij de rijkspolitie-eenheden was er zowel een personeelsgebrek als ook een gebrek aan financiële middelen (zie score 3 bij randvoorwaarden in beide profielen). In Gulpen/Wittem werd aangegeven:

"In de zomer stijgt de bevolking door de grote aantallen toeristen. Wanneer er dan personeel - in verband met detachement - aan Valkenburg en Schiphol moet worden geleverd, dan hou je geen mens meer over!".

Verder werd in deze eenheid opgemerkt dat er aanwijzingen waren dat er handel in drugs plaatsvond. Deze activiteiten speelden in de avond- en nachtdiensten en in de weekeinden. Vanwege de inconveniententoeslag kostte dit de organisatie extra geld, dus werd er in verband met deze zaken niets opgestart. Ook werd met betrekking tot de financiën aangegeven:

"We moesten op de sloop auto-onderdelen halen omdat hiervoor geen geld was".

Bovengeschetste situatie had een duidelijk negatieve neerslag op het werkplezier.

Structuur

Bij de gemeentepolitie Eindhoven was er in het kader van de (de)centralisatie stuur- en regelruimte naar het district overgeheveld en er bestonden tussen de korpsleiding en de districten, wat men aanduidde als, contractuele relaties. Het korps, zo zou je kunnen stellen, deed serieuze pogingen de organisatie meer in de richting van een "contractuele multi-organisatie" in te richten. Dat dit met vallen en opstaan gepaard ging, bleek uit het feit dat medewerkers van

district Noord vonden dat de leiding te veel zaken *voorkookte*. De mensen hadden het gevoel de meeste informatie via de *Kantine Inlichtingen Dienst* te krijgen.

Desalniettemin bleken toereikende financiële middelen om nieuwe instrumentele zaken (bijvoorbeeld contractafspraken) op poten te zetten, een belangrijk stimulerende factor.

Bij de rijkspolitie daarentegen werden pogingen om een en ander op groepsniveau te veranderen, direct de kop in gedrukt. Groepsmedewerkers reageerden hier als volgt op:

"Het is belabberd, een failliete boedel. Als ze zo in het bedrijfsleven zouden werken, hadden ze al honderd keer uitstel van betaling aangevraagd!".

Organisatiemanagement en cultuur

Wat betreft leiderschapstypen was er een verschil tussen de korpsleiding en de chef van district Noord in Eindhoven en die in Limburg. In Eindhoven *straalde* men uit dat er vertrouwen bestond in de mensen, en dat er op een gegeven moment tot op de werkvloer verantwoordelijkheden met daarbij behorende gelden geplaatst moesten worden, opdat de situatie zoveel mogelijk naar eigen inzichten ingericht en aangepakt kon worden. De districtschef bij de gemeentepolitie had zelfs het gevoel hierin een aantal stappen sneller te willen dan zijn medewerkers. In district Noord werd bijvoorbeeld de afdeling Centrale Inkoop van het korps als een "aspectspecificeerder" ervaren:

"Je wordt toch nog behoorlijk geknecht door allerlei centrale afspraken en Centrale Inkoop is dan bijvoorbeeld een doorn in het oog als je praat over zelf besteden. Centrale Inkoop beroept zich op een aantal contracten die er liggen. Wij schrikken altijd van de offertes die vanuit die hoek komen. We weten dat het elders vaak veel goedkoper kan, maar je bent gehouden om op basis van die contracten zaken te doen".

In Limburg daarentegen heerste er in het district een wat meer patriarchale, regentachtige leiderschapsstijl. Er leefde een sfeer van "democratisch is leuk maar autocratisch is gemakkelijker".

Zo werd verteld dat er kort geleden een leidinggevende minder goed had gefunctioneerd:

"Het was kortom geen voorbeeldfunctionaris. Hij bepaalde toen wat er gebeurde en dat was zo vaak tegen alle redelijkheid in. Er werd gezegd dat we per persoon twintig verbalen per maand moesten maken, dat is bij de beesten af. Ik geef een verbaal aan iemand als ik vind dat hij dat verdient".

4.4 Proces- en systeemvoorwaarden

Tijdens de doorlichtingen is tevens onderzocht in hoeverre de "proces-" en "systeemvoorwaarden" waren vervuld (zie voor een uitgebreide beschrijving paragraaf 3.4 in hoofdstuk 3).

Naam Case	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4
Mca-Cmo score	4,5 *	4,5 *	4,5	7
Procesvoorwaarden	*	*		
- inz.b.echec pol.	+	+	±	-
- inz.b.echec top	+	+	+	+
- afw. zero-s top	-	-	-	-
- vervr.frus.basis	+	+	+	+
- cap.tech./adm.	+	+	?	?
Systeemvoorwaarden	*	*		
- mgtcontracten	±	±	-	-
- werkcontracten	±	±	-	-
- monitoring	-	-	-	-
- arbitrage	-	-	-	-
- certificering	-	-	-	-
- reële autonomie	±	±	±	±

Legende:

Case 1: afdeling Recherche, Gemeentepolitie Eindhoven

Case 2: afdeling Basis Politie Functie, Gemeentepolitie Eindhoven

Case 3: Groep Gulpen/Wittem, Rijkspolitie-district Limburg

Case 4: Groep Voerendaal/Simpelveld, Rijkspolitie-district Limburg

* : deze scores betreffen het gehele district; zowel cases 1 als case 2 behoren hiertoe

+ = wel aanwezig/wel vervuld (succesfactor)

± = gedeeltelijk aanwezig/ gedeeltelijk vervuld

- = niet aanwezig/ niet vervuld (faalfactor)

? = geen informatie over verkregen

Procesvoorwaarden: inzicht beheersingsechec politiek, inzicht beheersingsechec politietop, afwezigheid zero-sumopvatting bij de politietop, vervreemdingsfrustratie bij de basis, technisch-administratieve capaciteit.

figuur 4.4

In bovenstaand figuur zijn de bevindingen met betrekking tot de "proces-" en "systeemvoorwaarden" weergegeven.

Naar voren komt dat de "procesvoorwaarden" in de verschillende organisaties voor een deel waren vervuld. Het topmanagement erkende zelfs in alle gevallen dat een organisatie aangestuurd vanuit vele externe centra, op termijn niet meer beheersbaar en bestuurbaar is (erkenning beheersingsechec bij de top). Daarentegen bestond nog in geen enkel geval het inzicht bij de top dat bij het overhevelen van stuur- en regelbevoegdheden, de beheersbaarheid van de totale organisatie kan toenemen (afwezigheid zero-sum veronderstelling ten aanzien van machts- en invloedsverdeling). Opgemerkt werd:

"Zij (het district) raken de touwtjes ook kwijt. Nog niet zo lang geleden

moest je via het district een pen en een gum aanschaffen. Er is zelfs een tijd geweest dat je bij de districtscommandant voor een vakantiedag een verlofpasje moest indienen".

Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de monitorsystemen nog niet goed functioneerden, waardoor er geen betrouwbare en valide verantwoordingsinformatie aan de leiding kon worden geleverd.

In alle gevallen leefde er bij de basis in de oude situatie vervreemdingsfrustratie:

"Zolang als ik bij de politie ben, is alles altijd veranderd, ik zie er echt het nut niet meer van in. Men geeft je het idee dat het gedeconcentreerd is, maar in wezen geeft men je de middelen niet".

Een verschil op het punt van de "systeemvoorwaarden" is dat bij case 1 en 2 in tegenstelling tot 3 en 4 met management- en werkcontracten werd gewerkt:

"Op het moment dat er een aangifte ligt van een vernieling met een bekende dader, dan wil de politie in Noord dit toch geregeld hebben. Om dan te zeggen dat het geen prioriteit heeft, dat is nog nieuw voor ons, dat stuit gevoelsmatig tegen de borst".

Van het vervuld zijn van de overige systeemvoorwaarden was nog geen sprake.

De conclusie kan worden getrokken dat in alle vier de gevallen autonomie gedeeltelijk aanwezig was (zie figuur 4.4 "reële autonomie").

4.5 Conclusie

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, lag het oorspronkelijk in de bedoeling aan de hand van 30 cases uitspraken te doen over de geformuleerde hypothesen (zie hoofdstuk 3 paragraaf 3.3).

Aangezien het aantal gevallen om eerder aangeduide redenen beperkt is gebleven tot vier ($n=4$), is er een ontoereikend statistisch draagvlak om op basis van dit empirisch materiaal steekhoudende conclusies met betrekking tot de hypothesen te trekken.

Overzien we de bevindingen dan is over de autonomie-score vast te stellen dat er in het materiaal geen of nauwelijks variatie is op die dimensie. Ook daarom is er, nog afgezien van het ontoereikende statistische draagvlak, geen uitspraak te doen over de vraag of "resultaatverantwoordelijke eenheden" een grotere mate van passendheid en daarmee effectiviteit vertonen dan "extern gestuurde eenheden".

Dit geldt uiteraard ook voor de vraag in hoeverre de "proces-" en "systeemvoorwaarden" bij "resultaatverantwoordelijke eenheden" meer vervuld zijn dan bij "extern gestuurde eenheden". Deze is op basis van dit materiaal niet te beantwoorden.

NOOT

- 1) Ter voorbereiding van de doorlichtingen deed ik een aantal vooronderzoeken, waarvoor ik verwijs naar bijlage 1 bij hoofdstuk 4.

5 VORMGEVING VAN ÉÉN VAN DE REGIONALE KORPSSEN: ORGANISATIE EN BEDRIJFSVOERING VAN HOLLANDS MIDDEN

5.1 Vooraf

In het voorgaande hoofdstuk ging het om *momentopnamen* van operationele eenheden bij de (voormalige) rijks- en gemeentepolitie, gezien in hun organisatorische context, en veranderingen in die eenheden en hun context, voorzover momentopnamen daarover informatie kunnen geven. Het hier nu voorliggende hoofdstuk heeft betrekking op de vormgeving van één van de regionale korpsen; *veranderingsprocessen* dus. Ik kijk nu ook naar operationele eenheden, maar dan vanuit de veranderende context. Ik deed dit als participierend waarnemer, door deel te nemen aan een projectorganisatie die belast was met de structurering en instrumentatie van de nieuwe regionale politie-organisatie Hollands Midden: het ging dus om het werken aan een herontwerpvragestuk. Ook hier was het onderzoek erop gericht om te bezien of de politie op weg is naar een modulaire organisatievorm en om bepaalde daartoe bevorderlijke respectievelijk belemmerende condities na te gaan.

In 1989 werd na de zomer in het concept-regeerakkoord een principe-afspraken gemaakt over het fuseren van gemeente- en rijkspolitie. Beide betrokken politie Ministers (Binnenlandse Zaken en Justitie) produceerden in 1990 nota's, die onder meer betrekking hadden op de structuur van het nieuw te vormen politiebestel en de noodzakelijke wetgeving.

De regiokorpsen moesten voor half oktober 1991 een projectplan bij beide politieministers indienen. Op basis van de projectplannen werden door de Ministers reorganisatiebudgetten toegekend. Hierdoor kon de inrichting van de regio's daadwerkelijk gestalte krijgen. De omvorming van de gemeentepolitiekorpsen en het korps rijkspolitie tot één regionale politie is april 1994 formeel gerealiseerd.

Eén van de beleidsuitgangspunten die in de "Contourennota Reorganisatie Politie" (1991) over de inrichting van de regio's is geformuleerd, luidde: "decentraal tenzij....".

Gesteld werd "dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden neergelegd moeten worden op dát niveau in het politiebestel waar adequate besluitvorming en beleidsvoering vanwege de doeltreffendheid of kwaliteit het best kunnen plaatsvinden". Tevens werd er gecentraliseerd: op regionaal niveau werden specialistische, executieve en ondersteunende politietaken geplaatst. Ook de schaalvergroting als gevolg van het samenvoegen van korpsen onder één regionale leiding moet als centralisatie worden gezien.

Goed beschouwd ging (en gaat) het bij de regiovorming dus enerzijds om

centralisatie en anderzijds om decentralisatie. Op het eerste oog lijkt dit een paradoxale opgave. De vraag die rijst is of die wel realiseerbaar is en zo ja hoe ze aangepakt en uitgevoerd moet worden.

Praktijk en empirisch onderzoek leren dat dergelijke reorganisaties niet zonder meer slagen. De kans dat zo'n complexe opgave succesvol ter hand wordt genomen is vanuit de theorie gezien groter, indien de partijen binnen de politieregio's inzien dat deze laatste op *modulaire* wijze kunnen worden opgetuigd. Dat heeft bepaalde consequenties. Er zullen dan, om succes te boeken, bepaalde proces- en systeemvoorwaarden die bij (de)centralisatie/autonomisering essentieel zijn, vervuld moeten zijn of worden.

Om (een deel van) de (de)centralisatie/autonomiseringstheorie (Kastelein, 1990) te "toetsen" (zie de methodologische kanttekeningen hierbij in hoofdstuk 3) en om nadere inzichten op te doen, greep ik onder meer (zie ook hoofdstuk 6, 7 en 8) de geboden kans om "in te zoomen" op een project dat in verband met de regiovorming aan de gang was, en wel de vormgeving van de regio Hollands Midden. (Zie voor een overzicht van de projectbijeenvakkomsten bijlage 1 bij hoofdstuk 5.)

Hieronder volgt een beschrijving van het project Organisatie en Bedrijfsvoering dat een onderdeel vormde bij de totstandkoming van de regio Hollands Midden.

De organisatorische niveaus die in dit hoofdstuk centraal staan, zijn de districten en het centrale regioniveau.

5.2 Organisatie en Bedrijfsvoeringsontwerp van de regio Hollands Midden

5.2.1 Achtergrond en doelstelling

Het project Organisatie en Bedrijfsvoering vormde een onderdeel van de tweede fase van het proces gericht op de vorming van de regio Hollands Midden. De eerste fase - die was afgesloten in de zomer van 1991 - moest resulteren in een zicht op de doelen en de hoofdstructuur van de nieuwe politieregio. In de tweede fase zou "alle aandacht nodig zijn voor de uitwerking van de hoofdstructuur. Door middel van projectgroepen met een brede participatie vanuit de gehele organisatie zou deze vorm krijgen" (Startnotitie, maart 1991).

Binnen de deelprojectopdracht Organisatie en Bedrijfsvoering werden de onderwerpen Gezag, Beleid, Sturing, Beheersbevoegdheden, Organisatiestructuur, Verdeling budget/sterkte en Nul-meting en Vervolgmetingen onderscheiden. De totale *projectgroep* bestond uit 15 leden die verdeeld waren over drie *subgroepen*. De leiding bestond uit drie personen: de deelprojectleider, en een secretariaat van twee personen. De meeste projectleden werkten bij de gemeente- en rijkspolitie en vervulden daar functies als: groepscommandant, postcommandant, hoofd jeugd- en zedenzaken en hoofd

informatisering en organisatie. Daarnaast participeerden er een burgemeester en een medewerker van het Openbaar Ministerie in de deelprojectgroep. (De onderwerpen waar ondergetekende zich samen met drie politiemedewerkers - twee werkzaam bij de rijkspolitie en één bij de gemeentepolitie - mee zou gaan bezig houden waren: "sturing", "beheersbevoegdheden" en "nul-meting".) De doorlooptijd van het project was 3½ maand: van november 1991 tot half februari 1992.

Het project Organisatie en Bedrijfsvoering kon naar taakstelling en de daarbij behorende voorzieningen en aanpak worden gekarakteriseerd als merendeels "zacht". De doelstelling van het project was: "vertaling en nadere uitwerking van de strategische opzet in concrete randvoorwaarden, waarbinnen vervolgens inrichtingsactiviteiten kunnen plaatsvinden". Bij een "hard" project gaat het om concrete materiële producten of om bepaalde concrete beslissingen die moeten worden uitgevoerd.

De contouren van de nieuwe regio waren vastgesteld in het Regionaal College van 27 september 1991. Februari 1992 zouden de districtvoortrekkers, die de inrichting van organisatorische onderdelen als opdracht kregen, worden aangewezen. De hoofdlijnen gaven nog onvoldoende duidelijkheid om tot die concrete inrichting van de organisatie over te gaan. Daartoe waren de negen randvoorwaardelijke deelprojecten ingesteld, te weten Personeel, Informatie en Automatisering, Financiën, Communicatie, Recherche, Algemene Politietaken, Bestuurlijke Ondersteuning, Medezeggenschap en het deelproject Organisatie en Bedrijfsvoering. Er zouden voor de projectleiding aanbevelingen moeten worden geformuleerd en wel zo duidelijk, dat deze als randvoorwaarden voor de voortrekkers van de nieuwe districten zouden kunnen fungeren en zij hun inrichtingsprojecten zouden kunnen starten.

5.2.2 Vraagstellingen

Om te voorkomen dat een eventueel falen van de veranderingsprocessen zou zijn toe te schrijven aan het niet voldaan zijn aan de "algemene voorwaarden", wordt enerzijds ingegaan op een aantal condities op het gebied van advisering, projectorganisatie en interorganisationale samenwerking. (Zie voor deze algemene eisen paragraaf 3.4 in hoofdstuk 3)

De eerste vraag die ik in dit verband zal beantwoorden, luidt:

1. In hoeverre voldoet het deelproject Organisatie en Bedrijfsvoering aan de algemene vereisten die van belang zijn voor een succesvolle organisatieadvisering, projectorganisatie, en interorganisationale coördinatie?

Anderzijds werd het door middel van participatie in de deelprojectgroep Organisatie en Bedrijfsvoering mogelijk zicht te krijgen op enkele procesvoorwaarden die een rol spelen bij (de)centralisatie/autonomisering binnen grote organisaties. (De mate waarin de systeemvoorwaarden waren vervuld, was hier niet aan de orde. Deze zouden immers (pas) op termijn mede aan de hand van het advies van de projectgroep ingevoerd worden).

Daarom ga ik naast de hierboven geformuleerde vraag, in op de vragen:

2. In hoeverre leeft er zowel binnen de subgroep als binnen de hele deelprojectgroep besef van de systeemeisen van een alternatieve "contractuele multi-organisatie"?
3. In hoeverre zijn er wellicht remmen binnen zowel de subgroep als de deelprojectgroep op grond van twijfel aan de haalbaarheid van een "contractuele multi-organisatie" (bijvoorbeeld twijfel aan terughoudendheid van externe lijninterventies, passende monitoring en voorzieningen voor arbitrage en certificering)?

Achter vraag 2 ligt de hypothese dat indien er onvoldoende dan wel geen besef is van de systeemeisen die gelden voor een contractuele multi-organisatie (CMO), er weinig of geen aanbevelingen in die richting in de eindrapportage van de deelprojectgroep Organisatie en Bedrijfsvoering zullen zijn opgenomen.

Achter vraag 3 ligt de hypothese dat als er remmen bestaan op grond van één of meer van de genoemde punten, aanbevelingen in die richting eveneens weinig of niet in de eindrapportage van de deelprojectgroep Organisatie en Bedrijfsvoering zullen zijn opgenomen.

Het aftasten van de overige procesvoorwaarden die van belang zijn bij (de)centralisatie/autonomisering (zie paragraaf 3.4. in hoofdstuk 3) viel, gezien de opdracht van de deelprojectgroep, buiten mijn bereik.

5.3 Het veranderingsproces en de nieuwe regio

Het nieuwe korps zou vanaf 1993 de politietaak in 35 gemeenten met een inwoneraantal van 695.000 en een oppervlakte van $\pm 875 \text{ km}^2$ gaan verzorgen.

Het geplande veranderingsproces was in drie fasen verdeeld:

1. een eerste fase waarin zicht moest ontstaan op de doelen en de hoofdstructuur (af zomer 1991);
2. een tweede fase waarin alle aandacht nodig zou zijn voor de uitwerking van de hoofdstructuur (af april 1992);
3. de derde fase werd gekenmerkt door het proefdraaien, toetsen of wat bedacht wordt ook werkt, bijstellen en definitief invoeren (af april 1993).

In verband met de uitwerking van de hoofdstructuur (fase 2), dienden de projectgroepen met de volgende uitgangspunten rekening te houden (Projectplan Politiekorps Hollands Midden 1991):

- het toekomstige regio-korps kent slechts 2 organisatorische niveaus, namelijk die van eenheden belast met het primaire proces en het regionale niveau;
- het primaire politiewerk dient zoveel mogelijk plaats te vinden in gedecentraliseerde basiseenheden. De basiseenheden hebben een omvang van 80-130 medewerkers;

- op basis van vastgestelde criteria zullen specialistische eenheden een aantal taken, zelfstandig, in coördinerende zin dan wel als ondersteuning voor de basiseenheden, uitvoeren;
- op het regionale niveau is de algemene ondersteuning, de sturingsstaf alsmede de leiding van het hele korps gevestigd;
- het korps kenmerkt zich door een delegerende stijl van leiding geven;
- Het basispolitiewerk dient te worden uitgevoerd middels een brede taakstelling.

Alle basiseenheden zouden naast de operationele ook beheersverantwoordelijkheid hebben. Deconcentratie van zowel personele als ook financiële, materiële en informatie verantwoordelijkheden zou plaatsvinden. Contractmanagement vormde hiervoor het geëigende instrument.

5.4 Onderzoeksuitkomsten in verband met vereisten bij projectorganisatie, adviesprocessen en interorganisationale samenwerking

Vooraf

In verband met deelname aan het project voerde ik op 23 september 1991 met één van de projectleiders een oriënterend gesprek. Hij vertelde dat de politieafdelingen in eerste instantie betaald zouden gaan worden op door hen behaalde resultaten. Men was hierop echter teruggekomen in verband met het ontbreken van goed functionerende management- en informatiesystemen. Andere factoren die ertoe hadden geleid dat de eenheden nog niet "resultaatverantwoordelijk" zouden gaan functioneren, waren:

- reacties vanuit de organisatie; men was niet gewend aan eigen verantwoordelijkheid voor de resultaten;
- onwennigheid vanuit de politiek; zij zijn in staat wekelijks met nieuw geformuleerde doelstellingen aan te komen, dan zou het onmogelijk worden om contractueel te gaan werken;
- onvoldoende kwaliteiten van de kant van het management.

Blijkbaar was er in het politiekraachtenveld sprake van een aantal remmen, waardoor men (nog) niet over wilde gaan op "resultaatverantwoordelijkstelling" van eenheden.

Tevens kwam in dit gesprek de "nul-meting" aan de orde. Een bureau voor onderzoek van de publieke opinie had een offerte ingediend, zo werd mij verteld. Het zou op basis van een representatieve steekproef een deel van de bevolking van het toekomstige Hollands Midden telefonisch over het functioneren van de politie benaderen. Van mijn kant werd aangegeven dat dit onderzoek mij zeer relevant leek, echter dat het daarnaast van belang was andere "politiepartijen" te benaderen die waren aan te merken als klant, afnemer, autoriteit of anderszins. Op korte termijn zou hierover een nader gesprek plaatsvinden.

De projectleider had naast de politie-academie een postacademische opleiding bestuurskunde gevolgd met als specialisatie organisatiekunde. Hij had affiniteit

met en kende "de stand van zaken" bij inrichtingsvraagstukken waarvan (de)centralisatie/autonomisering een belangrijk onderdeel vormde.

Hieronder wordt beschreven in welke mate het project Organisatie en Bedrijfsvoering aan de algemene minimumvoorwaarden voor een succesvolle projectorganisatie, organisatie-advisering en interorganisationale samenwerking voldeed, te beginnen met die van projectorganisatie.

5.4.1 Minimumvoorwaarden bij het project Organisatie en Bedrijfsvoering

Redelijke toegang tot machtscentrum

Het feitelijk draaien van het project Organisatie en Bedrijfsvoering vond plaats in de periode november 1991 tot half februari 1992. De leiding bestond uit drie personen: de deelprojectleider (beoogd directeur bedrijfsvoering) en een secretariaat van 2 personen.

Zowel de deelprojectgroep als de subgroepen hadden gedurende deze periode een redelijke toegang tot het machtscentrum¹⁾. Indien er behoefte bestond aan extra informatie was de leiding gemakkelijk bereikbaar.

Gegarandeerd minimum aan personeelscapaciteit

Bij aanvang van de projectactiviteiten bestond het aantal deelnemers, inclusief secretariaat en projectleider, uit 15 personen. Er werden drie subgroepen gevormd. Een subgroep zou zich met de onderwerpen "gezag en beleid" gaan bezighouden, een tweede met "organisatiestructuur" en "verdeling budget en sterkte", een derde subgroep zou zich richten op de onderwerpen "sturing en beheersbevoegdheden" (hierin participeerde ikzelf).

Mijn indruk is dat er binnen de twee eerstgenoemde subgroepjes niet altijd sprake is geweest van "een gegarandeerd minimum aan personeelscapaciteit". Zo kon bijvoorbeeld de deelnemer vanuit het Bestuur in veel gevallen niet bij de vergaderingen van zijn subgroep aanwezig zijn. Dit verzuim werd dan gecompenseerd door extra inzet van de medewerker van het Openbaar Ministerie.

Soms waren er geluiden te horen dat "het toch wel veel werk was in verhouding tot het geringe aantal medewerkers". Ook waren sommigen niet bekend of ervaren met het werken aan projecten met een meer onzekere opgave.

Elementaire samenwerkingsvaardigheden

Hiervan was zowel in de deelprojectgroep als in de subgroepen duidelijk sprake. Gedacht wordt hierbij aan elementaire vergaderkundige en communicatieve vaardigheden.

De indruk bestaat dat het element "het bij de participanten aanwezig zijn van elementaire samenwerkingsvaardigheden" bij de selectie van de medewerkers is meegewogen.

Ongeblokkeerd groepsproces

Binnen onze eigen subgroep is geen sprake geweest van conflicten waardoor activiteiten geen of vertraagd doorgang vonden en/of bijvoorbeeld opdrachten te laat of niet werden uitgevoerd. Wat betreft de totale projectgroep Organisatie en Bedrijfsvoering gold - zover ik het heb kunnen bekijken - eveneens dat er sprake was van een ongeblokkeerd groepsproces. Activiteiten die hier naar mijn idee toe hebben bijgedragen waren vooral de Project Start-Up. Bij de Project Start-Up gaf de projectgroep aan hoe zij tot het verlangde projectresultaat wenste te komen. Aan de orde kwamen hierin tijd(sfasering), geld, benodigde informatie, organisatie (werkwijze) en mensen. Doelen hiervan waren: 1. afstemming; 2. gelijkgerichtheid; 3. motivatie.

Urgentie project erkend door leden, machtscentrum en veld

Zowel de deelnemende leden als het machtscentrum ervoeren het project wel degelijk als urgent. Dit kon worden opgemaakt uit het feit dat de projectleiders van de respectieve deelprojecten werden "klaargestoomd" om hun project zo effectief mogelijk te leiden. Er hing een sfeer van: "Nu of nooit. Sinds de invoering van de Politiewet in 1957 zijn er verschillende voorstellen gedaan om het politiebestedel formeel te wijzigen. Nu dit écht uitgevoerd gaat worden, moeten we alles op alles zetten".

In hoeverre het politieveld het project als urgent opvatte, is moeilijk te beoordelen. Er waren wel geluiden van projectleden in de richting van "het veld ervaart de reorganisatie als een speeltje in handen van de leidinggevenden en de basis gaat er uiteindelijk alleen maar op achteruit".

5.4.2 Risicofactoren bij projectorganisatie

Over de vraag in hoeverre het project Organisatie en Bedrijfsvoering met zogenaamde "risicofactoren" te maken had, de volgende opmerkingen:

Lange doorlooptijd

Het project had niet met het risico van een lange doorlooptijd te maken: in overeenstemming met de doorlooptijd was het na 3¹/₂ maand afgerond²).

Grote omvang en diversiteit van het veld

Daarentegen had het project wel met een grote en complexe veldomvang van doen. De gemeentepolitiekorpsen Alphen aan den Rijn, Gouda, Katwijk, Leiden en Noordwijk en een groot deel van het rijkspolitiedistrict Den Haag zouden worden samengevoegd. Bij dit proces waren ongeveer 1400 personeelsleden betrokken; zeker een risicofactor.

Wat betreft de diversiteit van het veld dienden de door de projectleden uit te werken thema's betrekking te hebben op de inrichting van 8 districten, een specialisatie afdeling, het functioneren van de korpsleiding en de staf. Ook op dit punt kon er van een extra risico worden gesproken.

Meervoudig zwaartepunt in de opgave

Met het oog op de thema's die dienden te worden uitgewerkt, kon het project als "meerfacettig" worden getypeerd. Deze thema's waren: gezag, beleid, sturing, beheersbevoegdheden, organisatiestructuur, verdeling budget/sterkte en nul-meting/vervolgmetingen. Aan deze onderwerpen kleefden in ieder geval zowel organisatiekundige, juridische als ook beleidskundige aspecten, dat betekent dat er in de opgave meerdere zwaartepunten waren aan te merken; dus weer een risicofactor.

Omvangrijke projectorganisatie

Het project had niet met een omvangrijke projectorganisatie te maken. Er waren niet al te veel projectleden bij betrokken (uiteindelijk 14 deelnemers). Duidelijkheid en overzichtelijkheid bestond er op de punten van overleg, planning, voortgangscntrole en gebezigde werkmethoden.

5.4.3 Minimumvoorwaarden en extra risico's in verband met organisatie-adviesprocessen

Naast de voorwaarden die gelden bij projectorganisatie, kan over de minimumvoorwaarden bij organisatie-adviesprocessen het volgende worden opgemerkt (zie ook hoofdstuk 3):

Minimumvoorwaarden

Naast *faciliteiten* zoals toegang tot voor de advisering relevante stukken, gespreksmogelijkheden en garanties omtrent de inzet van personen, waren er *afspraken over de aanpak, de werkwijze, de informatie-aanlevering en overlegprocedures* gemaakt.

Het *management* was *beslisvaardig* en de *adviseurs* (de projectmedewerkers) waren *deskundig*.

De enige voorwaarde die in verband met organisatie-adviesprocessen niet volledig vervuld was, was het punt van *wilsovereenstemming over de interpretatie van de opdracht en de probleemstelling* tussen opdrachtgever (de projectleiding) en een aantal projectmedewerkers. Eén van de subgroepen vond de opdrachtformulering te vaag, waardoor deze opdracht voor deze groep minder makkelijk uitvoerbaar was.

Extra risico's

Een risicofactor bij het adviesproces was het *omvangrijke en heterogeen samengestelde veld*. Doordat representanten van de verschillende partijen (Openbaar Ministerie, het gezag, de politie) in het project participeerden, kon een zeker draagvlak worden nagestreefd.

Het is niet duidelijk in hoeverre er in verband met *de complexe vraagstelling* extra aandacht is besteed aan een belangenanalyse van de betrokken partijen binnen en buiten de organisatie alsmede aan de samenhang in de inhoudelijke vraagstelling. Deze onduidelijkheid gold ook voor het extra risico van verschil

in deskundigheid dat zou moeten worden overbrugd: er was een verschil in kennis en/of vaardigheid op het punt van de inhoudelijke problematiek tussen de betrokken deskundigen (de projectleden) en het betrokken veld.

5.4.4 Interorganisatiele samenwerking

Over de factoren die een rol spelen bij samenwerkingsverbanden is op te merken dat de interne en externe kenmerken van de hier beschreven projectorganisatie goed op elkaar waren afgestemd.

De taken waren als merendeels onzeker te typeren: het ging om het inventariseren van opvattingen. Het beheersinstrumentarium (planning, sturen en regelruimte) was merendeels reeds uitgewerkt en de besluitvorming was voornamelijk gericht op het formuleren van inzichten.

Ook bleek er zich geen zodanig krachtenveld te manifesteren, dat deelbelangen zozeer gingen domineren dat het gemeenschappelijk belang op de achtergrond zou raken. Dit zou te maken kunnen hebben met het relatief grote aantal politiemedewerkers in de projectgroep. Van de (uiteindelijk overgebleven) 14 participanten namelijk, kwam er slechts één uit het Openbaar Ministerie, één uit het gemeentebestuur en één uit een universitaire instelling (ondergetekende). Van belang: er heerste een flexibele, innoverende mentaliteit: de groep stelde zich open voor nieuwe, ongewone denkbeelden.

Ten slotte: in de groep werd veel gedaan aan voor-coördinatie, dat wil zeggen dat men probeerde de deelopdrachten zoveel mogelijk van te voren op elkaar af te stemmen.

Kortom: de voorwaarden om effectief te kunnen samenwerken leken inderdaad vervuld.

5.5 Samenvatting en conclusies in verband met projectorganisatie, organisatie-adviesprocessen en interorganisatiele samenwerking

Behalve de projectvoorwaarde "een gegarandeerd minimum aan personeelscapaciteit" waarvan niet altijd sprake was en het gedeeltelijk ontbreken van wilsovereenstemming over de interpretatie van de opdracht/probleemstelling, van belang voor de slaagkans van een adviesproces, leken de overige voorwaarden vervuld.

In verband met de effectiviteit van het project waren de projectleider en het secretariaat redelijk tevreden over de uitgewerkte voorstellen.

Bij de projectleden zelf bestond naar mijn idee eveneens een zekere mate van voldoening over de verrichte werkzaamheden. Echter, ook bleek dat sommige leden vonden dat zij - om de thema's naar behoren uit te kunnen werken - onvoldoende handvatten aangereikt hadden gekregen.

Hoe de leden in het politieveld (de basis) de projectvoorstellen beoordeelden, is hier in eerste instantie niet aan de orde. Het ging erom voorstellen te formuleren waaraan de inrichters van de districten voldoende houvast zouden

hebben om deze in te richten en op te tuigen. Oordelen over de voorstellen van de kant van de inrichters zijn buiten "mijn gehoorveld" gebleven.

Binnen mijn eigen subgroep leefde het gevoel dat het project als "een nachtkars uitging". Het zou mij niet verbazen wanneer de andere subgroepen dit ook zo hebben ervaren. Aan het slot moesten een aantal punten nader worden uitgewerkt, presentatie hiervan heeft echter nooit plaatsgevonden. De laatste uitwerkingen werden naar de projectleiding gefaxt en deze zijn zoveel mogelijk - zover ik het heb kunnen bekijken - in de eindrapportage verwerkt. Het enthousiasme van in ieder geval onze eigen subgroep werd hierdoor nogal getemperd.

Als extra minimum voorwaarden kunnen naar aanleiding van deze projectervaringen worden geformuleerd:

- planningopbouw van het project zodanig dat de medewerkers tot het einde aan toe betrokken blijven bij de activiteiten;
- personeel met een dusdanig opleidings- en/of ervaringsniveau in een project laten participeren, dat de onzekere opgave effectief kan worden aangepakt.

Het project Organisatie en Bedrijfsvoering had met een aantal risicofactoren te maken, namelijk:

1. grote omvang van het veld;
2. grote diversiteit van het veld;
3. zowel organisatiekundige, beleidskundige als ook juridische aspecten speelden in de opgave van het project een rol.

Geconcludeerd kan worden dat wel degelijk risicocompenserende middelen zijn toegepast, om daar waar nodig deze risicofactoren te neutraliseren.

Zo bleek in verband met "de projectmonitoring" dat het project strak was *gepland*. In de projectrapportage was een planning opgenomen en bij aanvang van de projectactiviteiten werden de data voor de driedaagse in Noordwijk, die daarvóór nog niet vaststonden, vastgelegd.

Er was *een programma* opgesteld waarbij de door de projectleden uit te werken thema's waren opgesplitst in subthema's. Dit om de projectleden handvatten te bieden. *Budgetten* waren er om onder meer congressen te bezoeken en specialisten uit te nodigen. Tevens werd er tijdens de vergaderingen *genotuleerd* en was er in het kader van de driedaagse in Noordwijk sprake van *een voortgangsrapportage*. De projectresultaten werden daarentegen *niet geëvalueerd*.

Geen oordeel was te vormen over de mate waarin er compenserende middelen zijn toegepast in verband met de "grote machtsafstand" tussen het verantwoordelijke machtscentrum en het veld. Naarmate dit machtsaspect belangrijker is, dient het in de structurering van het projectoverleg en de besluitvorming meer aandacht en verzorging te krijgen. Ook is niet duidelijk geworden in hoeverre er rekening is gehouden met het gewicht van de psychologische/sociale gevolgen voor het veld. Naarmate deze groter zijn,

moeten in de projectaanpak meer voorzieningen worden getroffen om ze te kunnen verwerken.

5.6 Procesvoorwaarden bij (de)centralisatie/autonomisering: systeembesef en remmen t.a.v. de contractuele multi-organisatie

Vooraf

In het voorgaande is beschreven of aan de algemene vereisten die van belang zijn voor succesvolle organisatie-advisering, projectorganisatie en inter-organisationale coördinatie bij het deelproject Organisatie en Bedrijfsvoering werd voldaan. Ik constateerde dat het project aan de meeste voorwaarden voldeed en dat daar waar sprake was van risicofactoren, deze merendeels door middel van "projectmonitoring" zijn gecompenseerd.

In de komende paragrafen komt aan de orde of en in hoeverre er besef over de systeemeisen van een "contractuele multi-organisatie" (cmo) aanwezig was binnen de sub- en deelprojectgroep. Daarnaast ga ik in op de vraag of remmen een rol speelden vanwege twijfel aan de haalbaarheid van een cmo binnen zowel de subgroep als de deelprojectgroep.

Om recht te doen aan de procesbeschrijving wordt over bovenstaande vraagstellingen, vanaf het oriënterende gesprek met één van de projectleiders tot aan de laatste bijeenkomst van de deelprojectgroep, in chronologische volgorde gerapporteerd.

Algemeen

In de eerste vergadering van de deelprojectgroep Organisatie en Bedrijfsvoering (15 oktober 1991) werden de uit te werken thema's over de subgroepen verdeeld en werden er werkafspraken gemaakt. Zoals gezegd bestond de totale deelprojectgroep bij aanvang uit 15 deelnemers en hieruit werden 3 subgroepjes geformeerd.

Met de onderwerpen "gezag" en "beleid" hielden vier personen, waaronder het Bestuur en het Openbaar Ministerie, zich bezig. De onderwerpen "structuur" en "verdeling budget/sterkte" werden uitgewerkt door politiemedewerkers. De onderwerpen "sturing en beheersbevoegdheden", ten slotte, vielen onder de verantwoordelijkheid van drie politiemedewerkers en mijzelf. Gezien de duidelijke verwantschap tussen de verschillende uit te werken onderwerpen, was dit een naar mijn mening te ver doorgevoerde onderverdeling.

Subgroep

De eerste bijeenkomst van mijn subgroep vond plaats op 28 oktober 1991. Op 15 oktober was afgesproken dat er voor deze bijeenkomst over de uit te werken punten nagedacht zou zijn. De 28ste vond er een brainstormsessie plaats en werd besloten dat een ieder enkele onderwerpen nader zou uitwerken ³⁾.

Begin van de deelprojecten

Tijdens het begin van de tweede fase op 29 oktober 1991 in hotel Oranje in Noordwijk aan Zee waarbij alle 9 deelprojectgroepen aanwezig waren, werd "tussen de bedrijven door" wederom met één van de projectleiders gesproken over de meerwaarde die het afnemen van een omgevingspeiling, naast een bevolkingsonderzoek, zou opleveren. Duidelijk werd dat van de kant van Hollands Midden affiniteit bestond met het afnemen van een dergelijke meting. Niettemin zou het regionaal college hierover moeten besluiten, wat betekende dat ook zij hiervan de voordelen diende in te zien. Daarnaast vormden de kosten een punt van aandacht: voor de kwaliteitsmeting was in totaal een bedrag van f 250.000 beraamd. Van dit bedrag zou een groot deel aan het bevolkingsonderzoek worden besteed.

Uiteindelijk werd zowel voor een bevolkings- als ook voor een omgevingsonderzoek á la stakeholderbenadering⁴⁾ gekozen. Deze onderzoeken werden in de eerste helft van 1992 uitgevoerd.

In relatie tot mijn vraagstelling bleek dat in het kader van het *noodzakelijke besef* dat nodig is om een "contractuele multi-organisatie" in te richten, het van belang is te weten wat voor soorten informatie van wie er onder meer nodig zijn voor het verkrijgen van een beeld van de effectiviteit van een organisatie (afdelingen daarbinnen). Dit alles levert stuur- en regelrelevante informatie op voor de "monitorvoorzieningen", waardoor contractuele afspraken zouden kunnen worden gemaakt en er tevens met behulp van deze informatie verantwoording aan hoger gelegen echelons kan worden afgelegd (Burger en Treur, 1993). Anders verwoord: het noodzakelijke systeembesef op het punt van de nul-meting werd in daden omgezet.

Project start-up

Bij de "project start-up" van de deelprojectgroep op 6 november 1991 werd aangegeven dat de onderwerpen op basis van een zelf gekozen sturingsfilosofie door de respectieve subgroepen uitgewerkt konden worden. Dit hield in dat er op bepaalde punten tegengestelde voorstellen konden worden geformuleerd. In principe was dit niet bezwaarlijk, als een en ander maar goed zou zijn onderbouwd.

Er werd ons verteld dat de Hoofdofficier van Justitie de gedachte aanhing, de stuur- en regelruimte zoveel mogelijk te deconcentreren: "alles naar de districten toe".

Vervolgactiviteiten subgroep

Mijn subgroep besloot in verband met de voorbereiding van de tussenrapportage in Noordwijk aan Zee, dat een ieder enkele thema's meer specifiek zou uitwerken. Het onderwerp "audits" viel onder mijn verantwoordelijkheid.

In de discussies die door "mijn subgroep" zijn gevoerd, werd mij duidelijk dat er wel degelijk systeembesef bestond (en is bijgebracht) over dátgene dat relevant is om een alternatieve "contractuele multi-organisatie" in te kunnen richten. Het artikel "Resultaatverantwoordelijke eenheden en centrale

beheersing" (Kastelein 1987) is zeker van invloed geweest bij de denkrichting van onze subgroep. De drie groepsleden hadden over de uitwerking van het inrichtingsvraagstuk van de regio - mede door dit stuk - geen (multi)centraal organisatiemodel voor ogen. Hun ideeën over zowel centralisatie als decentralisatie werden door dit artikel aangescherpt, waarbij er van mijn kant op sommige punten invullingen en uitwerkingen zijn gegeven.

"Driedaagse" in Noordwijk aan Zee

De eerste dag was bestemd voor de presentaties van de drie subgroepen. 's Ochtends kwamen de onderwerpen Gezag en Beleid aan de orde en 's middags Sturing en Beheersbevoegdheden. 's Avonds zou worden ingegaan op het thema Organisatiestructuur⁵).

In de presentatie van onze subgroep werd allereerst het theoretische kader geschetst van waaruit wij de verschillende onderwerpen hadden uitgewerkt. Dit betekende dat er werd uiteengezet dat er van organisatiestructuren grofweg twee ideaaltypen kunnen worden onderscheiden: enerzijds de "multicentrale aspectspecificerende structuur" (MCA) en anderzijds de "contractuele multi-organisatie" (CMO). Daarnaast werd aangegeven dat indien wordt ingezien dat de oude structuur kan worden gekenmerkt als een mca en men een verandering wenst richting cmo, een bepaald traject dient te worden bewandeld, om met enige kans van succes te komen van een oude naar een nieuwe structuur. Vanuit dit kader gingen we vervolgens in op de onderwerpen: kwaliteitszorg (inrichting van kwaliteitszorgsystemen, eisen aan en verantwoordelijkheid voor het systeem) en managementinformatie (welke sturingsinformatie moet beschikbaar zijn op welk niveau en om wat voor soorten informatie gaat het). Over controlling, audits (hoe, waar en door wie) en over het onderwerp leidinggeven werd tevens door ons gerapporteerd. Op het onderwerp nulmeting gingen we niet in, besluitvorming hierover had immers reeds plaatsgevonden.

De subgroep "organisatiestructuur" legde zich toe op het definiëren van een aantal begrippen. Uit de discussie bleek dat zij een meer centraal organisatiemodel voorstonden. Zij waren bijvoorbeeld van mening dat de PIOF (personeel, informatie, organisatie en financiën) functies grotendeels op (centraal) korpsniveau geplaatst dienden te worden.

Over de door mijn subgroep gepresenteerde voorstellen, was de projectleiding, met name één van de secretariaatmedewerkers, redelijk tevreden. Niettemin dienden sommige onderwerpen nader te worden uitgewerkt.

Het onderwerp "audits" werd niet onverdeeld positief ontvangen. Zo bleek men meer waarde toe te kennen aan doorlichtingen waarbinnen de "cultuur" centraal staat. Onze presentatie over het onderwerp audits betrof het management- en organisatiedoorlichtingssysteem (mod-systeem) zoals dat onder meer ontwikkeld is door de Vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit van Amsterdam (MOD-handboek). Hierbij wordt naast de cultuur van een afdeling tevens ingegaan op de technologie, de structuur, de verschillende managementstrategieën, de opgave van een eenheid en de effectiviteit ervan.

Ook werd door één van de projectmedewerkers naar voren gebracht dat prof. Kastelein (één van de ontwikkelaars van het model) voorheen een presentatie binnen de rijkspolitie over het mod-systeem had gehouden. Toentertijd was er voor een ander systeem gekozen. Het kwam er op neer "dat er nu geen oude koeien uit de sloot moesten worden gehaald".

De projectleiding stelde voor dat er naast het geschetste cmo-model, een ander organisatiemodel door ons gepresenteerd zou moeten worden; we zouden "te weinig breed zijn begonnen". Andere vragen die wij dienden te beantwoorden waren:

- met welke frequentie dient een doorlichting, wanneer de keuze hierop zou vallen, te worden verricht?
- worden de verschillende afdelingen op basis van contractafspraken afgerekend?
- welke concrete informatie moet op welk niveau aanwezig zijn?
- wat moet er in verband met beheersbevoegdheden centraal en wat decentraal worden geplaatst?

Naar aanleiding van onze presentatie kwam in de wandelgangen de volgende reactie los:

"De politie (de basis) zegt op dit moment met té weinig mensen een té zwaar werkpakket te moeten aanpakken. Men is vertrouwd met lange koffiepauzes, en men wordt niet afgerekend op resultaten. Indien dat zou gaan veranderen door de regio in te richten "á la contractuele multi-organisatie", zou de basis daar wel eens tegen gekant kunnen zijn. Men zou zich té veel aangestuurd voelen, terwijl men gewend is aan vrijheid en deze wil behouden".

Hieruit is op te maken dat ondanks dat er gesproken kan worden van een verkokerde en op throughput-beheersing gericht systeem, de basis in de bestaande situatie over de eigen operaties in hoge mate autonoom is. Er zou, anders gezegd, op de werkvloer voldoende scharrelruimte aanwezig zijn (zie ook Burger, 1992).

De laatste dag van "de driedaagse" werden door de projectleiding enkele nader uit te werken thema's teruggekoppeld. Voor 19 december dienden de resterende vragen te worden uitgewerkt. Door onze subgroep werden de onderwerpen management- en werkcontracten, monitorsystemen en beheersbevoegdheden uitgewerkt en voor 19 december naar de projectleider gestuurd.

Begin januari was de concept-eindrapportage gereed. In verband met de laatste bespreking hiervan vond 20 januari 1992 een bijeenkomst plaats. Tijdens deze dag werd aangegeven dat de randvoorwaarden waarmee de districtscheefs aan de slag zouden moeten, nu waren geformuleerd. Naar voren kwam dat er voor gewaakt moest worden dat er:

"straks weer meer opperhoofden dan indianen zouden zijn. Als je een organogram van de regio Hollands Midden gaat maken, dan gaat vervolgens iedereen met zijn luie kont in een vakje zitten".

De tweede fase van het veranderingsproces werd afgesloten met een bijeenkomst waarbij alle randvoorwaardelijke deelprojectgroepen aanwezig waren. In verband met andere verplichtingen, moest ik deze bijeenkomst verzuimen.

De eindrapportage

Hieronder wordt ingegaan op de in de eindrapportage opgenomen voorstellen die door onze subgroep werden gepresenteerd en welke relevant zijn in relatie tot de vraagstellingen.

Management- en werkcontracten

Ten eerste werd in het hoofdstuk "Sturing en beheersbevoegdheden" van het eindrapport ingegaan op de verschillende wijzen van aansturing van de organisatie.

Beschreven werd dat de korpsleiding de decentrale onderdelen zou aansturen door middel van jaarlijks op te stellen schriftelijke afspraken met de districtschefs en de chef van de korpsrecherche:

"Hierin wordt vastgelegd tot welke prestaties de chef en zijn onderdeel trachten te komen. Deze prestaties zijn meetbaar gemaakt. Ook zal in het managementcontract worden vastgelegd welke bevoegdheden, budgetten en ondersteuning de chef en zijn onderdeel krijgen toegewezen van de korpsleiding.

Binnen de districten zal door middel van werkafspraken sturing en regeling plaatsvinden. Chefs maken diverse werkafspraken met medewerkers waarbij het te leveren prestaties betreft. De sturingsstaf werkt bij het voorbereiden en opstellen van de werkafspraken ondersteunend. De wijze waarop tot output wordt gekomen (throughput) is de professie van de decentrale chef waar *de korpsleiding* zo min mogelijk in treedt" (Eindrapportage Organisatie en Bedrijfsvoering 1992).

De intentie was - zo bleek uit het eindrapport - om de regio op basis van contractuele aansturing te laten reilen en zeilen.

Consequenties bij (on)gunstige resultaten

"In de aanvang van het werken met contracten is met name het bedrijfsmatig leren werken erg belangrijk. Op de langere termijn worden de prestaties zelf een steeds belangrijker aandachtspunt. Het niet nakomen van het contract levert geen privaatrechtelijke wanprestatie op, maar is wel een relevant thema voor het functioneringsgesprek tussen decentrale chef en korpsleiding" (Eindrapportage 1992,10).

Op termijn zou de contractuele relatie dus geen vrijblijvendheid inhouden.

Arbitrage

In verband met de contractuele relaties zou in eerste instantie het hoe en wat van een arbitrage-instantie worden bestudeerd. Toezeggingen over het instellen van een dergelijke instantie, werden nog niet gedaan.

Centrale en decentrale stuur- en regelruimte

Ook was in de rapportage opgenomen dat een chef van een decentraal onderdeel volledig bevoegd zou zijn in het nemen van beslissingen in de concrete uitvoering van de politietaak. Voorts zou deze persoon bevoegdheden op het gebied van PIOF-functies (personeel, informatie, organisatie en financiën) krijgen voor zover hij deze nodig heeft.

Ook werd vermeld dat op basis van centralisatiemotieven afgewogen diende te worden wat op korpsniveau en wat op decentraal niveau geplaatst zou moeten worden (zie Kastelein 1990,216-217).

Managementinformatie

In verband met de managementondersteunende informatiesystemen diende op operationeel niveau in ieder geval voorhanden te zijn:

- kwantitatieve informatie voor een bedrijfsprocessensysteem;
- werkplannen;
- informatie over tijdsbesteding werknemers;
- inzicht in de toedeling en besteding van budgetten.

Op het tactische niveau (b.v. districtschef) informatie over:

- de voortgang van prestaties vanuit de contracten;
- de omgeving van het eigen onderdeel;
- de financiële uitgaven gerelateerd aan het contract.

Op het strategische niveau (korpsleiding):

- personele informatie;
- omgevingsinformatie gericht op strategisch beleid;
- gegevens met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening extern (zie voor een volledig overzicht Eindrapportage Organisatie en Bedrijfsvoering 1992, 12).

Certificering

"Om voortdurend zicht te houden op de geplande doelen/prestaties van de organisatie-onderdelen in Hollands Midden is een systeem van controlling noodzakelijk. Binnen de decentrale onderdelen ligt de controllersfunctie bij het hoofd Bedrijfsvoering. Op centraal niveau ligt de controllersfunctie bij de sturingsstaf".

Organisatiedoorlichting

"Naast de controllingactiviteiten zal elk organisatie-onderdeel iedere twee jaar onderzocht worden in kwalitatieve zin op de throughput. Daarbij gaat het om

zaken als motivatie, stijl van leidinggeven, beroepshouding, veranderingsbereidheid".

Uit de in de eindrapportage opgenomen voorstellen die door onze subgroep werden geformuleerd, kon worden opgemaakt dat het besef welke eisen er worden gesteld aan het inrichten van een cmo, overduidelijk aanwezig was.

5.7 Conclusies in verband met systeembesef en remmen ten aanzien van de contractuele multi-organisatie

In verband met deelname aan het project Organisatie en Bedrijfsvoering, waarbij voorstellen moesten worden geformuleerd over de inrichting en werking van de regio Hollands Midden, is onderzocht in hoeverre aan bepaalde procesvoorwaarden bij (de)centralisatie/autonomisering is voldaan. Het ging hierbij om de volgende vragen:

- In hoeverre leeft er zowel binnen de subgroep als in de deelprojectgroep besef van de systeemeisen van een alternatieve "contractuele multi-organisatie"?
- In hoeverre bestaan er wellicht remmen binnen zowel de subgroep als de deelprojectgroep op grond van twijfel aan de haalbaarheid van een contractuele multi-organisatie?

De hypothesen hierbij zijn dat indien dit besef van de systeemeisen er niet is (1) en er sprake is van zekere remmen (2), aanbevelingen in de richting van een "contractuele multi-organisatie" (vrijwel) niet in de eindrapportage van de deelprojectgroep Organisatie en Bedrijfsvoering zouden worden opgenomen.

Wat betreft de eerste vraag geldt dat binnen de *subgroep* dit systeembesef - met name nadat we verschillende keren bijeen waren geweest - overduidelijk aanwezig was. Verklaringen hiervoor zijn:

1. Men was over (de)centralisatie-/autonomiseringsvraagstukken tamelijk goed op de hoogte van de actuele theoretische stand van zaken en men hing het standpunt aan dat het minder bureaucratisch moest en kon.
2. Door deelname aan het project kon ik het (de)centralisatie-/autonomiseringsmodel van Kastelein onder de aandacht van de subgroepsleden brengen en daarnaast literatuur aandragen die een en ander meer toelichtte.
3. Er was sprake van een open en op samenwerking gerichte opbouwende cultuur waarbij een ieder van mening was dat er "gedegen" voorstellen gepresenteerd zouden moeten worden met als uiteindelijk doel een effectiever functionerende politie-organisatie. De toentertijd beoogde korpschef had bij de start van de tweede fase aangegeven dat Hollands Midden een "swingend" korps zou moeten worden. De "spirit" die toentertijd uit deze opmerking sprak, leefde verder in onze subgroep.

Ook binnen de totale *deelprojectgroep*, althans bij de leiding ervan, bestond

het systeembesef. Immers de door ons gepresenteerde voorstellen werden min of meer allen in de eindrapportage opgenomen. Verklaringen die hiervoor kunnen worden aangedragen, zijn:

1. Eén van de leidinggevendenden die voor een belangrijk deel de eindrapportage had geschreven, had affiniteit met en kennis over sturingsvraagstukken. Deze persoon had in een eerder stadium aanbevolen dat er naast een bevolkingsonderzoek een omgevingspeiling in de regio moest worden uitgevoerd.
2. Onze subgroep had veel tijd besteed aan het uitwerken van de thema's en de presentatie tijdens de Driedaagse was goed voorbereid. Aan de acceptatiekant was, anders gezegd, de nodige aandacht besteed.
3. Daar waar nodig kon onze subgroep zowel de theoretische als ook de praktische kant van de voorstellen toelichten.

Wat betreft remmen op grond van twijfel aan de haalbaarheid van een "contractuele multi-organisatie" (de tweede vraag), was hiervan in de subgroep geen sprake. We vroegen ons wel af, of de door ons gedane voorstellen uiteindelijk uitgevoerd zouden gaan worden. Al eerder hadden de subgroepsleden ervaren dat wanneer een en ander geïmplementeerd werd, dit een mager uittreksel was van hetgeen ooit was voorgesteld.

In de deelprojectgroep daarentegen werden soms uitspraken gedaan die in verband met de uiteindelijke inrichting van de regio overeenkomstig beginselen van een CMO als remmen zouden kunnen worden gekenmerkt. Zo vroeg de projectleider zich af of de contractuele aansturing in een overbureaucratisering zou gaan resulteren. Ook kwam naar voren dat er in korte tijd veel overhoop moest worden gehaald, zodat sommige "prachtige" ideeën maar (even) moesten blijven liggen.

In verband met de contractuele aansturing leek wel *het district* als contractpartner van de korpsleiding te worden erkend. Echter, dat er binnen het district tussen verschillende niveaus contractuele (werk)afspraken konden worden gemaakt, bleek voor velen moeilijker voorstelbaar.

Ik denk dat een belangrijke reden voor de projectleiding om de CMO-aanbevelingen in de eindrapportage op te nemen, te maken heeft gehad met het "hoog inzetten", omdat de kans aanwezig is dat deze voorstellen verderop in een traject wegens "compromis-sluiting" veelal minder ver komen dan in eerste instantie de inzet was.

Mogelijk nog belangrijker is geweest, dat één van de projectleiders veel in de door ons gedane voorstellen zag. Deze betrokkene heeft aangegeven dat hij erop vertrouwde dat de voorstellen geïmplementeerd zouden gaan worden.

Inmiddels is er al weer geruime tijd verstreken sinds mijn onderzoek in Hollands Midden.

Begin 1995, drie jaar na afronding van het project Organisatie en Bedrijfsvoering, kwam uit een interview met een stafmedewerker van de regio het volgende naar voren:

Jaarlijks worden er in Hollands Midden tussen de korpsleiding en de districtschefs *managementcontracten* afgesloten. Hierin zijn onder meer strategische doelstellingen opgenomen, waaronder het terugdringen van de woninginbraken, roofovervallen en milieucriminaliteit met concreet genoemde percentages. Een harde koppeling tussen de toegekende randvoorwaarden en de te behalen doelstellingen bestaat nog niet.

Voor zover bekend wordt er uitgezonderd de afspraken tussen de afdeling Organisatie en Bedrijfsvoering en de districten, nog niet met (horizontale) *werkcontracten* gewerkt.

Wat betreft de *monitorsystemen*, heeft de totstandkoming van redelijk valide, nauwkeurige en betrouwbare gegevens en daarop gebaseerde rapportages alle aandacht. Zo'n drie jaar geleden is men begonnen met een inventarisatie van onder meer cijfers over woninginbraken, verschillende vormen van diefstal, auto-inbraken en het ziektepercentage. Deze staan centraal in de managementrapportages.

Eenvoudige *arbitragevoorzieningen* voor het geval zich conflicten voordoen over contracten zijn er niet. Mochten er geschillen ontstaan, dan wordt er vanuit gegaan dat de regiochef als arbiter optreedt. Ook speelt een rol dat er nog geen duidelijke consequenties zijn verbonden aan het wel of niet halen van de afspraken. Desalniettemin worden de districtschefs wel op behaalde resultaten aangesproken.

Aan voorzieningen voor *certificering* wordt gewerkt. Er wordt bijvoorbeeld nagegaan of slachtoffers van een misdrijf op de hoogte zijn gesteld van een schaderegeling. Tevens geldt dit voor de publieksopvang, waarbij het erom gaat of men klantvriendelijk is benaderd.

Afbouw (zo nodig in termijnen) van de gedwongen winkelnering bij staf- en steundiensten is volgens de respondent niet aan de orde. Er bestaat een "gezonde" verhouding van 80% primaire eenheden en 20% staf- en ondersteuning en zowel de korpsleiding als de districten (chefs) maken gebruik van de facilitaire ondersteuning.

Eén van de valkuilen zou het ontbreken van *terughoudendheid met interventies* van externe hogere echelons zijn. In 1993 waren er vijf doelstellingen in de contracten opgenomen. Er kwamen toen allerlei nieuwe eisen vanuit de politiek op de regio af. Zo veranderde de Wegenverkeerswet, waardoor veel mensen op cursus werden gestuurd. Tevens gold dit voor de Vreemdelingenwetgeving. De neiging van de werkvloer is er hierdoor één van "wij draaien wel gewoon de assistentiesurveillance en hier en daar een project en verder doen ze maar".

Het openbreken van contracten, het tussentijds herzien ervan gebeurt vrijwel niet. Er zou altijd goed over gesproken worden en in sommige gevallen worden de contractafspraken aangepast.

Met incentives voor de resultaatverantwoordelijke managers en hun eenheden gekoppeld aan hun resultaten wordt niet gewerkt. Zoals gezegd is er nog geen sprake van een duidelijke koppeling tussen randvoorwaarden en doelstellingen. Een belangrijke prikkel voor de districtschefs zou zijn dat men op het gebied van de resultaten niet voor elkaar wil onder doen.

De verplichte steun bij structureel tekortschieten kan door de korpsleiding worden opgelegd. Dit gebeurt dan in overleg, aldus de respondent.

Tot slot bleek in 1995 de indexering van de verplichting tot produktiviteitsverbetering in ontwikkeling te zijn. Men richtte zich op de ontwikkeling van kengetallen, zoals bijvoorbeeld de verhouding woninginbraken en bevolkingsdichtheid.

NOTEN

- 1) Voor de subgroepen vormde het machtscentrum in eerste instantie de deelprojectleiding. De beoogde regiochef kon onder meer als machtscentrum voor de deelprojectleiding worden opgevat.
- 2) Uit het onderzoek van Kastelein (Kastelein, 1990) bleek dat het merendeel van de projecten te maken had met een lange doorlooptijd (langer dan 2 jaar).
- 3) Het thema sturing was in de volgende subthema's opgesplitst: leidinggeven, managementinformatie, controlling, audits en kwaliteitszorg.
Beheersbevoegdheden was onderverdeeld in: toedeling piof-bevoegdheden, toedeling bevoegdheden over gedeconcentreerde onderdelen.
Nul-meting en vervolgmetingen waren opgedeeld in: externe meting en interne meting (zie deelprojectopdracht Organisatie en Bedrijfsvoering).
- 4) Bij een dergelijk onderzoek wordt een organisatie opgevat als een configuratie van zowel interne als externe belanghebbenden (stakeholders), die hun bijdrage aan de organisatie evalueren en onder andere afhankelijk van de uitkomsten van dit evaluatieproces hun gedrag jegens de organisatie bepalen. Binnen deze benadering zijn categorieën van stakeholders de volgende:
-autoriteiten en machtscentra, -klanten en doelgroepen, -toeleveranciers en contractpartners, -interne leiding en leden van de organisatie, -andere belanghebbenden.

6 DE BESTUURSCONVENANTEN ENSCHEDE, HAARLEM EN NIJMEGEN

6.1 Inleiding

Medio 1990 deed zich een interessante ontwikkeling voor: de Minister van Binnenlandse Zaken sloot voor een periode van vijf jaar met de burgemeesters van Enschede, Haarlem en Nijmegen bestuursconvenanten met onder meer als doelstelling een instrumentarium te ontwikkelen vóór en ervaring op te doen mét "besturing op afstand".

Dit onderwerp sloot goed aan op mijn probleemstelling.

Per korps werd per jaar voor het uitvoeren van de bestuursconvenant (in de praktijk ook vaak "bestuursafpraak" genoemd) fl. 1 miljoen extra (= plm 3 % boven het normale budget) ter beschikking gesteld. Daartoe moest worden voldaan aan bepaalde, in die convenant en in aangehechte bijlagen vastgelegde, verplichtingen (Zie voor één van de bestuursconvenanten bijlage 2 bij hoofdstuk 6).

Er waren heel directe, concrete, van jaar tot jaar gekwantificeerde verplichtingen en meer algemeen geformuleerde, achterliggende doelstellingen. Elders zal blijken dat deze heterogeniteit van doelstellingen enige problemen heeft opgeleverd.

Sommige concrete gekwantificeerde "targets" bleken "veel te gemakkelijk" te realiseren, van andere bleek de doelbereiking met de beschikbare "monitorvoorzieningen" onmeetbaar, van weer andere bleek de veronderstelde zinvolheid bij nader inzien te ontbreken. De meer algemeen geformuleerde of impliciete achterliggende doelstellingen tenslotte waren voor meerderlei uitleg vatbaar. Met vallen en opstaan werd echter van jaar tot jaar voldoende consensus bereikt om door te gaan. Essentieel was dat de korpsen - binnen dit kader - vrij waren om te experimenteren en te leren.

In jaarlijkse rapportages moest verantwoording worden afgelegd over het verloop en de voortgang, de bereikte resultaten en de besteding van de gelden. Deze rapportages moesten worden "gecertificeerd" door een externe deskundige. Van jaar tot jaar werd op grond hiervan bezien of men al of niet zou doorgaan.

Het convenant vereiste begeleiding door een begeleidingscommissie, bestaande uit een vertegenwoordiger van de Minister van Binnenlandse Zaken, de Korpsbeheerder of diens vertegenwoordiger, de Hoofdofficier van Justitie, de Korpschef, een projectleider (een hoge lijn- of staffunctionaris van het korps), een algemeen secretaris (Binnenlandse Zaken), een secretaris van het korps,

een en ander onder voorzitterschap van genoemde externe deskundige. Aan de vergaderingen namen doorgaans ook interne en soms externe specialisten deel. De begeleidingscommissies kwamen plm vier maal per jaar bijeen. Af en toe werd bovendien een gezamenlijke bijeenkomst gehouden.

Aanvankelijk werden de meer technische onderdelen van de vergaderingen van de begeleidingscommissies voorbereid in een overleggroep van interne en externe deskundigen. Later werd dit beperkt tot een projectleidersoverleg.

Zoals gezegd kunnen bij deze bestuursconvenanten *directe* en *achterliggende* doelen worden onderscheiden.

De achterliggende doelen zijn niet letterlijk en eenduidig in de afspraken terug te vinden. Ze moeten onder meer worden afgeleid uit de beleidscontext van de afspraken (met daarin als belangrijkste noemers: *besturing op afstand*, *bedrijfsmatigheid*, *kwaliteitsinstrumenten* hiervoor en dergelijke) en uit hun organisatiekundige consequenties. De achterliggende doelen werden in door de begeleidingscommissies geaccordeerde werknootities samenvattend geformuleerd als:

1. het ontwikkelen van instrumentaria ("monitorvoorzieningen") waarmee bovengenoemde inspanningen en resultaten op een redelijk betrouwbare, nauwkeurige en voor vergelijking vatbare manier kunnen worden gevolgd;
2. het ontwikkelen van een rapportage-systeem met behulp waarvan deze gegevens herkenbaar en bruikbaar worden voor management, bestuur en beleid;
3. het ontwikkelen van denkmogelijken, aan de hand waarvan de gegevens vatbaar worden voor evaluatie en voor de onderbouwing van management-, bestuurs- en beleidsbeslissingen;
4. het zorgdragen voor implementatie binnen de eigen korpsen en voor overdracht aan overig politieland van datgene uit de hierboven onder 1, 2 en 3 opgedane ervaringen, dat daarvoor - met het oog op het streven naar effectiviteitsverhoging en kwaliteitsverbetering - in aanmerking komt.

Afgesproken werd dat aan het eind van de looptijd van de bestuursconvenanten (in 1995) ook over deze achterliggende doelstellingen aan de Minister en aan de Korpsbeheerders zou worden gerapporteerd. Zie hiervoor hoofdstuk 7.

Voor de uitvoering van de in de convenanten vervatte afspraken werden tientallen projecten en activiteiten gestart, op uiteenlopende "systeemniveaus", vele met hun eigen projectstructuren, andere "in de lijn". De begeleidingscommissies fungeerden ten opzichte van al deze projecten en activiteiten als stuurgroep. Een gemeenschappelijk element was dat het opzetten, volgen en evalueren ervan "passende monitorvoorzieningen" vereiste. De operationalisering van dergelijke voorzieningen, aanvankelijk op districtsniveau en op dat van de afzonderlijke projecten respectievelijk activiteiten, werd gezien als noodzakelijke - zij het misschien niet voldoende - *voorwaarde* voor welke verbetering of vernieuwing dan ook.

Mijn betrokkenheid bij de bestuursconvenanten was gevolg van het feit dat de voorzitter, toen hij voor die functie werd aangezocht, als voorwaarde stelde dat een onderzoeker getuige zou kunnen zijn van het proces¹). Naar zijn mening diende bestuurskundig/organisatiekundig onderzoek als het even kon, plaats te vinden op plekken waar "het gebeurt". Deze waarnemer behoefde wat hem betreft niet uit zijn eigen vakgroep te komen, al gaf hij daar - gegeven de schaarste aan interessante onderzoeksmogelijkheden - wel de voorkeur aan. Ondanks aanvankelijk gereserveerde reacties bij de voorbereidingen van de samenstelling van de commissies, heb ik in de periode vanaf begin 1991 tot en met eind 1993 als een *passief participerende* waarnemer (ik mocht in tegenstelling tot de activiteiten van de projectgroep Hollands Midden niet meedoen aan de beraadslagingen) de gebeurtenissen in de begeleidingscommissies kunnen volgen (zie voor een overzicht van de inhoud van de bijeenkomsten bijlage 1 bij hoofdstuk 6). In Enschede woonde ik tien vergaderingen bij, in Haarlem zeven en in Nijmegen heb ik elf vergaderingen bezocht. Ik kreeg de gelegenheid documentatie en allerlei relevante stukken in verband met de aan de orde zijnde problematiek door te nemen en ik heb naar aanleiding van de waarnemingen en interpretaties met een negental hoofdrolspelers interviews afgenomen (de Minister van Binnenlandse Zaken Mw. Dales, een burgemeester/Korpsbeheerder, twee Hoofdofficieren van Justitie, De Directeur Politie Binnenlandse Zaken, twee beleidsmedewerkers Binnenlandse Zaken, een projectleider en de voorzitter van de begeleidingscommissies). Tenslotte zijn er talloze informele en "wandeling" contacten geweest.

In hoofdstuk 7 komen de eindevaluatie van de bestuursconvenanten en de kansen voor de toekomst ter sprake. Dit beeld werd gevormd door algemeen toegankelijke documentatie aangevuld met enkele gesprekken met betrokkenen.

Ook in dit onderzoek bij de bestuursconvenanten ging het weer om de volgende vragen (zie ook hoofdstuk 1 en hoofdstuk 3):

1. In hoeverre is of wordt voldaan aan de meer "algemene vereisten" die van belang zijn voor succesvolle organisatie-advisering, projectorganisatie en interorganisatiele coördinatie?
2. In hoeverre zijn of worden de specifieke "procesvoorwaarden" die gelden bij een verandering van een organisatie(netwerk) van een meer "multicentrale aspectspecificerende structuur" in de richting van een "contractuele multi-organisatie" vervuld?
3. In hoeverre worden de specifieke "systeemvoorwaarden" die gelden bij een verandering van een organisatie(netwerk) van een meer "multicentrale aspectspecificerende" structuur in de richting van een "contractuele multi-organisatie" gerealiseerd?

In dit hoofdstuk komen de volgende "systeemniveaus" aan de orde: het departement van Binnenlandse Zaken, de regio's, de districten en de onder de districten ressorterende niveaus.

6.2 Korte schets van de uitgangssituaties in de korpsen

In de korpsen van Enschede, Haarlem en Nijmegen waren in de jaren tachtig veranderingen in de structuur van de organisatie aangebracht. Bekend is onder andere geworden de vorming van relatief autonome wijkteams in Haarlem (Horn 1989). Daling van het aantal slachtoffers van misdrijven en vermindering van angstgevoelens werden door de korpsen onder meer hieraan toegeschreven. In de jaren negentig werd onder meer gestreefd naar een verbetering van de informatievoorzieningen, verbetering van het personeelsmanagement, naar interne budgettering van resultaatverantwoordelijke eenheden en naar meer projectmatig werken (zie de projectplannen in het kader van de bestuursconvenanten Enschede, Haarlem en Nijmegen 1990).

Enschede

Begin jaren '80 werden er in het Enschedese korps veranderingsprojecten opgezet gericht op:

- plattere organisatie;
- generale taakstelling;
- verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie;
- optimale interne organisatie.

Het 7-S'en model van Peters en Waterman werd in dit korps als denkmodel gehanteerd (1983).

In 1985 ging men over op wijkpolitie. Het effect van het instellen van de wijkpolitie leek aanvankelijk bemoedigend. In 1989 had het korps echter onder meer te maken met teruglopende bedrijfsresultaten en afnemende arbeidsmotivatie. Besloten werd dat er een heroriëntatie zou moeten plaatsvinden op de punten: doel en waarden, cultuur en kwaliteit van management en personeel. Als knelpunten waar het Enschedese korps mee te maken had, zag men:

- geen duidelijke missie;
- te weinig ondernemerschap;
- te veel intern gerichte cultuur.

Projecten die in verband hiermee werden opgezet, waren: missie-ontwikkeling, ontwikkeling in de bedrijfsvoering, ontwikkeling menselijk potentieel, evaluatie (Politie Enschede, Projectplan Bestuursafsprak 1990).

Haarlem

In de jaren 80 onderging het gemeentepolitiekorps Haarlem fundamentele veranderingen. In Haarlem functioneren vanaf 1983 de eerste wijkteams. Door middel van deze teamstructuur werd minder specialisatie, een meer dienstverlenende mentaliteit en een verhoging van de doelmatigheid van het politiewerk beoogd (Horn 1989). Het korps had een voorbeeldfunctie voor tal van andere korpsen:

"De 80-er jaren stonden in het teken van structuurveranderingen, maar de nieuwe uitdaging zit in het hanteerbaar maken van informatie als produktiefactor bij uitstek en het verbeteren van het personeelsmanagement" (Politie Haarlem, Projectplan in het kader van de Bestuursafpraak Haarlem, 1990) .

Vanaf 1988 was er veel energie aan de automatisering van de informatievoorziening besteed. De bestuursconvenant moest vooral nieuwe impulsen geven aan de relatie tussen de factoren mens en informatie.

Het Haarlemse politiekorps heeft een pioniersrol gespeeld bij de implementatie van gedecentraliseerde zogenaamde "resultaatverantwoordelijke" eenheden. Men liep daarbij aan tegen de traditionele (MCA) aansturing vanuit, onder meer, Binnenlandse Zaken.

Volgens mijn informanten bij Binnenlandse Zaken kwam het idee om bestuursafspraken af te sluiten van het Haarlemse korps en sloot het aan bij de indertijd zo succesvolle experimenten met de wijkteamstructuur. Haarlem had een concreet voorstel gedaan voor het afsluiten van een convenant. Binnenlandse Zaken had vervolgens het standpunt ingenomen dat er enkele *referentiekorpsen* nodig waren, korpsen die redelijk met Haarlem te vergelijken waren op punten als de omvang van het korps, de bevolkingsdichtheid en de bevolkingssamenstelling.

Nijmegen

In het Nijmeegse korps werd in de jaren '80 een organisatieontwikkelingsproces in gang gezet. Dit was gericht op een probleemgerichte manier van denken en werken door middel van decentralisatie van de basispolitiezorg, taakverbreding, despecialisatie en vermindering van het aantal niveaus in de organisatie:

"Door de toenemende complexiteit en dynamiek van de omgeving zal er meer zakelijk, bedrijfsmatig en outputgericht moeten worden gewerkt" (Politie Nijmegen, Projectplan in het kader van de Bestuursafpraak Nijmegen 1990).

In 1989 was er in Nijmegen, evenals vorige jaren, sprake van een groot aantal misdrijven dat jaarlijks ter kennis van de politie kwam. De door het Nijmeegse korps gekozen aangrijpingspunten, die voor een verdere verbetering van de bedrijfsvoering waren gekozen, luiden:

- verbetering van de informatievoorziening;
- verbetering van het personeelsmanagement;
- verdere ontwikkeling en implementatie van planning en control;
- verbetering van de probleemgerichte, projectmatige aanpak van ongewenste situaties in de gemeente.

Dat er convenanten met de drie korpsen werden afgesloten, zou ook te maken hebben gehad met de toegenomen twijfel over de produktiviteit van de politie in vergelijking met andere organisaties uit de quataire sector en het idee dat die produktiviteit niet op de meer conventionele manier zou kunnen worden verbeterd: er werd gezocht naar nieuwe vormen van besturing. Daar kwam bij dat de publieke opinie en de politiek steeds meer belangstelling voor het functioneren van de politie gingen krijgen:

"de politie lag en ligt politiek goed, een en ander moest meer inzichtelijk gemaakt worden" (beleidsmedewerker Binnenlandse Zaken, juli 1993).

Volgens de voorzitter van de begeleidingscommissies zou de instelling van de minister iets hebben gehad van:

"op een desnoods ongewone manier iets doen aan preventie en aan het verhogen van de effectiviteit".

Van belang kan nog zijn te weten dat de overleden Minister van Binnenlandse Zaken daarvoor burgemeester en daarmee korpsbeheerder van Nijmegen was. De korpschef van Enschede, later regiokorpschef Twente, was voorzitter van het Landelijk Coördinerend Politieberaad²).

6.3 Aanpak en verloop van het werk van de begeleidingscommissies

Zoals in 6.1 al is aangegeven werd dus voor elk van de drie (oorspronkelijk gemeente-) politiekorpsen een aparte begeleidingscommissie ingesteld.

De begeleidingscommissies hadden tot taak het stimuleren en evalueren van projecten en activiteiten binnen het kader van de bestuursconvenant.

De voorzitter had expliciet (contractueel vastgelegd) drie taken:

1. het leiden van de vergaderingen;
2. het inhoudelijk (systeem- en stuurkundig) adviseren;
3. het als deskundige zo nodig arbitrerende bij verschil van opvatting tussen contractpartners en het certificeren van de jaarlijkse rapportages.

De voorzitter was mede aangetrokken vanwege zijn specifieke denkbeelden en deskundigheden, die bij Binnenlandse Zaken en vooral bij de Haarlemse politie bekend waren en gewaardeerd werden.

De commissie was bevoegd externe deskundigen in te schakelen. Er waren op "technisch" niveau wel collegiale "dwarscontacten" tussen functionarissen die betrokken waren bij het werk van de drie commissies, maar tegengegaan moest, volgens de voorzitter, worden dat er een "eenheidsworst" zou worden voorgedrukt of dat de inbreng van één van de deelnemende partijen te zeer zou domineren. Op dit punt toonden met name enkele driehoeksleden zich bezorgd. Dit min of meer spontaan ontstane "functioneel overleg bestuursafpraak" (FOBA) verzorgde aanvankelijk ondersteunende technische werkzaamheden

voor de commissies. Hierin zaten vertegenwoordigers van de korpsen, van de universiteit Twente en van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het functioneerde al vóóordat de begeleidingscommissies hun feitelijke werkzaamheden aanvingen. Later werd het beperkt tot een overleg tussen de projectleiders.

Gemiddeld werd er door de commissies drie tot vier maal per jaar vergaderd, waarbij de bijeenkomsten doorgaans in een commissiekamer van het stadhuis of in een vergaderruimte van het politiekorps plaatsvonden.

Eén van de opgaven van de bestuursconvenanten was om meer inzicht te krijgen in de mate waarin het *naar eigen inzicht besteden van extra middelen* voor de politie bijdraagt tot het bereiken van doelstellingen op het gebied van kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. De voorzitter deed hiertoe aan de commissies een aantal aanpakvoorstellen, onder meer uitgaande van zijn *opgave, management en organisatie*, en *effectiviteit* model (zie figuur 3.1, hoofdstuk 3)³), later geoperationaliseerd in het zogenaamde "vijf-plus luik": *income-input-throughput-output-outcome*, met als "plus luik" het overzicht van de aangewende stuur- en regelimpuls (figuur 6.1). Het volgtijdelijk (longitudinaal) en naast elkaar (transversaal) vergelijken (met behulp van SPSS e.d. technieken) werd gezien als voorwaarde om relaties tussen *omgeving, werkaanbod en beschikbare middelen, aanpak en inzet, resultaten en effecten* van de korpsen op het spoor te komen en tot een betere onderbouwing van beleids-, bestuurs- en managementbeslissingen te komen. De voorzitter meende vanuit zijn modulaire opvatting wel, dat daarvoor het systeemniveau *district* nog te hoog is. Het *oplossend vermogen* van dergelijke analyses op rayon- en unitniveau schat hij hoger in. (Zie voor de invulling van het vijf-plus format de variabelen in figuur 6.2.)

De centrale vraag zou moeten zijn:

"Welke varianten van aanpak en inzet geven bij welke typen opgave de beste resultaten?"⁴).

In het verloop van de werkzaamheden van de commissies waren verschillende fasen te onderscheiden. Over fase 1 tot en met 3 en de eerste helft van fase 4 wordt hier verslag gedaan (medio 1990 - eind 1993). De tweede helft van fase 4 en fase 5 zijn in hoofdstuk 7 beschreven.

1e fase

Er vond een eerste globale consensusvorming plaats en de eerste rapportages (de nul-metingen) werden door de korpsen geleverd zodat er een basis werd gelegd waarop in beginsel vergelijking met de volgende rapportages mogelijk werd (later zou blijken dat die vergelijkbaarheid technisch en cultureel moeilijk te verwezenlijken was). Op de werkvloer werd een groot aantal vernieuwingsprojecten gestart.

2e fase

Gewerkt werd aan een verdere definiëring en systematisering van het monitor-instrumentarium. Eerder genoemde projecten in de primaire sfeer werden voortgezet.

3e fase

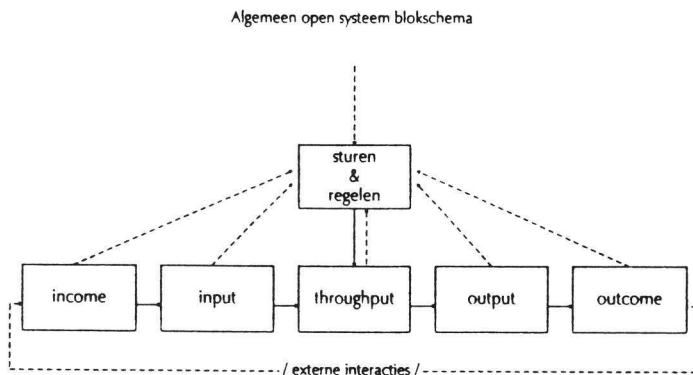
Optimalisering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de rapportages met het oog op de externe afnemers vond plaats en er werden eerste pogingen gedaan voor systematische evaluaties op de verschillende organisatorische niveaus. Voortzetting van de projecten, gericht op het "structureel" maken ervan, dat wil zeggen opnemen in de normale wijze van werken.

4e fase

Systematisering van de evaluaties en van de onderbouwing van beleids-, bestuurs-, en managementkeuzes. Voortzetting van de projecten en van het streven ze op te nemen in de normale bedrijfspraktijk

5e fase

Overdracht en duurzame implementatie van de verworvenheden van het bestuursconvenant met betrekking tot de voorliggende en achterliggende doelstellingen, zowel intern (elk van de drie korpsen en hun omringende regio's) als extern (de overige politiekorpsen en departementaal).



figuur 6.1 (Kastelein 1994)

6.4 Algemene voorwaarden

Terugkijkend op drie jaar bestuursconvenanten kan over de "algemene voorwaarden" worden opgemerkt dat deze, in het begin, redelijk vervuld leken.

Als één van de algemene voorwaarden geldt dat een projectorganisatie qua

inrichting en draagvlakverzorging past bij de afstanden die moeten worden overbrugd naar relevante machtscentra, deskundigen en implementatie-betrokkenen.

De begeleidingscommissies waren bemenst met leden van over het algemeen formeel en feitelijk "zwaar kaliber". Maar de Minister en de Korpsbeheerders participeerden zelf niet direct in de begeleidingscommissies. En de deelname van de Binnenlandse Zaken-vertegenwoordigers liet in de loop van de tijd tal van mutaties zien, en ze nam naar volume en formeel niveau ook geleidelijk aan sterk af (overigens hadden de bestuursconvenanten ook te doen met achtereenvolgens drie ministers). Ook onder de vertegenwoordigers van de Korpsbeheerders deden zich nog al wat mutaties voor (overigens ook twee van de drie Korpsbeheerders werden opgevolgd).

De voorzitter van de begeleidingscommissies trachtte door directe bilaterale contacten met Korpsbeheerders, Hoofdofficieren van Justitie en topambtenaren van Binnenlandse Zaken de lacunes te overbruggen.

Een andere voorwaarde is dat de *projectaanpak past bij de aard van de projectopgave*. Dus projecten waar men weinig ervaring mee heeft zullen 'al ontwikkelende' een resultaat dienen op te leveren. Er werd een *gemengde ontwerp-ontwikkelstrategie* gevolgd. Het belangrijkste probleem bij de aanpak was dat er - gegeven de opgave - in, en vooral ook om, de begeleidingscommissies, zeker in het begin, te weinig geneigdheid was tot *beeldvorming* en teveel tot *besluitvorming*. Dit zou te maken kunnen hebben met de traditionele cultuur van het primaire proces van de politie. Aan de andere kant was men ook bevreesd dat betere "monitorvoorzieningen", waardoor op den duur met behulp van longitudinale en transversale vergelijkingen een beter zicht op mogelijke samenhangen en op effecten van beleid, bestuur en management zou kunnen worden verkregen, in plaats van tot *leren* te vroeg zou leiden tot (*ver*)oordelen en tot hernieuwde bemoeiingen van ambtenarij en politiek.

Een voorwaarde is ook dat *bepaalde risico's gereduceerd moeten worden door passende risicoreducerende voorzieningen*.

Er liet zich een aantal risicofactoren gelden:

- de samengesteldheid en de ambiguïteit van de doelstellingen: ik zal dit straks toelichten.
- de beperkte toegang tot de machtscentra, met name tot één van de Korpsbeheerders (deze laatste situatie is na mijn vertrek sterk gewijzigd: de Korpsbeheerder woont de begeleidingscommissiesvergaderingen persoonlijk bij), tot het driehoeks-overleg en tot de achterliggende netwerken: "Den Haag" en de gemeentelijke bestuurders waren moeilijk te spreken te krijgen, Ministers en Korpsbeheerders (deze laatste niet altijd) lieten zich vertegenwoordigen.
- een bureaupolitiek krachtenveld dat zich vrij snel tussen betrokken partijen manifesteerde: ik kom hier nog op terug.
- de relatief lange looptijd van het project, ondanks de opsplitsing in fasen: Ministers, Korpsbeheerders, Hoofdofficieren van Justitie of hun

vertegenwoordigers volgden elkaar op, en met hen veranderde ook belevingen en prioriteiten.

- de regiovorming, een parallel proces dat door betrokkenen als aandachtobsesberend en tijdrovend werd ervaren: "We zijn nu op de helft van de rit en de bestuursafpraak is een 'last' geworden door de regiovorming. Dat vreet menskracht!" (burgemeester van Haarlem, juli 1993)
- qua aandacht en publiciteit andere concurrerende projecten, aangedreven door de politieke actualiteit (BIS, Kwaliteit e.d.).

De aan het project toegekende *urgentie* leek vooral door deze laatste drie punten te verminderen.

6.5 Specifieke voorwaarden

In verband met de "procesvoorwaarden" die aan de orde zijn bij een MCA-CMO-verandering, is onderzocht of en hoeverre:

- de betrokken partijen beseften dat het hier niet ging om een "eenvoudige decentralisatie via de lijn", maar om een veeleisende MCA-CMO transformatie;
- de partijen gemotiveerd waren tot de soort en ingrijpendheid van de veranderingen die als een MCA-CMO beweging zijn op te vatten;
- er een zero-sumopvatting over de gevolgen van zo'n beweging voor de machts- en invloedsverdeling bestond, die het proces zou kunnen remmen;
- er vertrouwen in de technisch/administratieve uitvoerbaarheid van de vereiste systeemvoorwaarden was;
- er de vereiste specifieke ondersteunende capaciteiten waren.

6.5.1 Procesvoorwaarden

De voorzitter had, voordat de commissies voor het eerst bijeenkwamen, onder meer de korpschefs en de projectleiders bezocht, om na te gaan of er voldoende overeenstemming van opvatting was en of er voldoende gedrevenheid was om de bestuursconvenanten te gebruiken als middel voor een stap op de weg van MCA naar CMO. Men was, aldus de voorzitter, *gemotiveerd* en had *in hoofdlijnen eenzelfde opvatting* over "waar het met de politie heen moest". In een brief van de voorzitter aan de Directeur politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken rapporteerde hij:

"Mijn indrukken zijn onverdeeld positief, zowel wat betreft de motivatie van mijn gesprekspartners als wat betreft de overeenstemming in onze opvattingen" (brief voorzitter, 24 november 1990).

Volgens beleidsmedewerkers van Binnenlandse Zaken werd vanaf het rapport van de projectgroep organisatiestructuren (POS 1977) geroepen "geef die

korpsen de ruimte!". Toen zou dat niet overgekomen zijn, maar nu wel:

"Er waren grote 'clashes' in Sittard. Tijdelijk een formatie-overschrijding met één brigadier, dat was bijna slaande ruzie op het departement. Eén en ander is wel veranderd, daar heeft de bestuursafpraak zoals het nu loopt ook een aandeel in gehad".

Een projectleider merkte op:

"Heel lang was er bij de politie een vage notie dat men er wel was voor de samenleving. Men was vooral outputgericht en niet outcome. Nu wel. Eén van de kenmerken van dit traject is dat dat héél expliciet is gemaakt" (projectleider Enschede, juli 1993).

Ik heb in mijn waarnemingen geen aanleiding gevonden om aan de motivatie en het systeembesef van de betrokken partijen te twijfelen.

Op het departement leefde wel iets van een *zero-sum opvatting* over machts- en invloedsverdeling. Begrijpelijk: zolang de monitorsystemen op punten als validiteit en betrouwbaarheid gebrekkig waren, was er onvoldoende zicht op wat er met de toegekende middelen aan resultaten was bereikt en voelde men er weinig voor om de korpsen meer vrijheid te geven. Vandaar ook dat één van de achterliggende doelstellingen bestond uit "het verder opzetten en uitbouwen van monitorvoorzieningen". Hiermee zouden de inspanningen en resultaten redelijk betrouwbaar gevolgd moeten kunnen worden.

Naar mijn idee werkte deze als het ware "voorwaardelijke" zero-sumopvatting hierdoor niet remmend op het proces. Medewerkers van Binnenlandse Zaken participeerden dan ook actief en creatief in de begeleidingscommissies.

Wel bleek er op sommige momenten *vertrouwen te ontbreken in de technisch-administratieve uitvoerbaarheid* van het binnen de bestuursconvenanten te ontwikkelen alternatieve stelsel.

De door de korpsen geleverde monitorgegevens dienden niet alleen redelijk valide, redelijk nauwkeurig en redelijk betrouwbaar, maar ook in redelijke mate vergelijkbaar te zijn, om longitudinaal en transversaal te kunnen vergelijken. Tegen dergelijke vergelijkingen op inter-korpsniveau bestond bij de korpsen nogal wat weerstand, waarbij voornamelijk technische argumenten werden aangevoerd, zoals moeilijk te verhelpen onvolledigheden en verschillen in datavergaring, definitie- en conversie-onzekerheden, precisie- en betrouwbaarheidsproblemen etc. Hoewel er ook directe uitingen waren van:

"We moeten de korpsen niet tegen elkaar opjagen, het zijn geen fabrieken".

Ik heb de indruk dat, na een geleidelijke afname, deze weerstand onder invloed van politiek en publiciteit, ook onder Korpsbeheerders weer toegenomen is.

Medewerkers van het Nijmeegse korps brachten in mei 1993 een jaarrapport over 1992 uit waarin een eerste aanzet werd gedaan om de cijfers van "Nijmegen" op een sterk gevisualiseerde wijze naast die van Enschede en Haarlem te zetten.

Wat de vereiste *ondersteunende capaciteiten* betreft: deze werden, voorzover niet door de korpsen zelf geleverd, van de bestuursafspraken gelden onder meer ingehuurd of uitbesteed: zo besteedde bijvoorbeeld het Enschedese korps werkzaamheden uit aan de Universiteit Twente/Internationaal Politie Instituut Twente (IPIT) en de twee andere korpsen trokken in verband met de evaluatie extra personeel aan.

De voorzitter leverde ook inhoudelijke bijdragen aan de aanpak en uitwerking van de werkzaamheden binnen de bestuursconvenanten.

Projectleiders, technische specialisten van de korpsen en externe adviseurs kwamen in de twee eerste fasen (in het al eerder genoemde FOBA) onder voorzitterschap van een IPIT medewerker regelmatig bijeen om gezamenlijk tot definiëring van kernbegrippen en tot overeenstemming over de systematiek te komen.

Op het punt van volume en kwaliteit was er geen gebrek aan de vereiste specialistische ondersteuning. Wel lieten de behoeften om de eigen inbreng te profileren, zich soms moeilijk kanaliseren, al was, of werd men het op hoofdlijnen wel eens.

6.5.2 Systeemvoorwaarden

Het begeleiden van het ontwerpen en ontwikkelen van de in dit proefschrift elders beschreven "systeemvoorwaarden" voor de nieuwe politie, vormde één van de kerntaken van de begeleidingscommissies (zie paragraaf 3.4 in hoofdstuk 3).

Ook de bestuursconvenanten zelf, zijn in CMO-termen op te vatten als *contracten*, waarbij de éne partij (Binnenlandse Zaken) de andere partij (de korpsen) jaarlijks extra middelen verschaft, op voorwaarde dat de laatstbedoelde partij daarmee geheel naar eigen inzichten activiteiten ontplooit om van tevoren overeengekomen resultaten (outputs en outcomes) te bereiken, al moet hierbij bedacht worden dat deze bestuursconvenanten "eenmalig" (5 jaar) zijn, en slechts betrekking hebben op drie procent (extra) van het totale budget van de betrokken korpsen.

Overeengekomen was dat over de feitelijk ondernomen activiteiten en resultaten zou worden gerapporteerd en dat aandacht zou worden besteed aan mogelijke (causale/finale) relaties tussen de relevante variabelen.

Over de ontwikkeling van de contractering in input-output termen en over de relaties tussen input, de interventies en de output, kon het eerste jaar nog weinig worden gemeld. De eerste rapporten werden in de vorm van nulmetingen met toelichting aan de Minister aangeboden. Ook ontbraken er nog

tal van gegevens. Hoewel dit uiteraard niet anders kon, bleken enkele Korpsbeheerders en Hoofdofficieren van Justitie toch teleurgesteld dat er niet méér over de effectiviteit van de in het kader van de bestuursafspraken ondernomen interventies kon worden gerapporteerd.

Ook het tweede jaar konden de rapportages nog niet in een voor alle partijen "eetbare en voldoening gevende" vorm gereserveerd worden. Dit kon ook niet verwacht worden, het was immers een "leerproject", wat betekent dat met "vallen en opstaan" doelen werden nagestreefd. De derde jaarrapportages waren ten opzichte van het eerste en tweede jaar al een stuk verbeterd en de voorzitter schreef in zijn brief aan de Minister en Korpsbeheerders:

"Het voortgezette streven naar systematisering en standaardisering van de gegevensverzameling en naar een compacter en toegankelijker verslaglegging heeft inmiddels geleid tot een instrumentarium dat de basis kan vormen voor beleids- en managementrelevante evaluaties. In de komende verslagperioden zal de aandacht van de begeleidingscommissies vooral gericht zijn op het opdoen van ervaring hiermee en op het vastleggen en overdraagbaar maken van datgene wat geleerd is"⁵).

Met dit instrumentarium werd uiteraard een stelsel bedoeld dat ook na afloop van de bestuursconvenanten zou blijven functioneren en verder ontwikkeld zou worden, of met andere woorden de politie verder zou brengen in de richting van een modulaire organisatie.

Toch bleek men halverwege de looptijd door de als te specialistisch of technisch ervaren "bomen" de contouren van het beleids- en bestuursrelevante "bos" kennelijk nog steeds niet goed te ontwaren: de contractpartijen (de Minister en de Korpsbeheerders) constateerden nog onvoldoende houvast te hebben aan de rapportages om hiermee beleid te voeren. Met name de leesbaarheid van de rapportages en de mate waarin daarin de meer technische kanten - in tegenstelling tot de beleids- en bestuurskanten - aandacht kregen, waren aanleiding tot kritiek op de rapportage. Wat onvoldoende ingezien werd, was dat zonder de technische onderbouwing de beleids- en bestuurskant het toch uitsluitend zou moeten hebben van *opiniëring* op basis van ervaring en intuïtie.

Zo vroeg de vertegenwoordiger van de Korpsbeheerder in Haarlem (tijdens de vergadering van 1 december 1992) zich af hoe de informatie aan de verschillende vertegenwoordigende lichamen en de pers moest worden overgebracht:

"Voor de burgemeester is dit moeilijk".

De burgemeester van Haarlem zelf verklaarde dat er bij de derde rapportage door de raadscommissie commentaar was geleverd op het taalgebruik. Het voor haar begrijpelijke commentaar op de rapportage luidde:

"Mag ik alsjeblieft begrijpen wat er staat. Het is het jargon 'input-throughput-output'. In het jaarverslag van 1992 staan een aantal zinnen die voor een (geïnteresseerde) buitenstaander niet te begrijpen zijn".

Wel gaf zij aan dat de rapportage van 1992 ten opzichte van die van de eerste twee al stukken was verbeterd:

"Mensen trekken er hard aan".

De reactie van de directeur politie van Binnenlandse Zaken was:

"Bestuurders moeten kunnen zeggen 'wat zijn mijn prioriteiten, wat gebeurt er als ik die afspraken maak, kan ik ze aan het einde van de periode terugvinden en is het effect bewijsbaar toe te wijzen aan de maatregel die we hebben afgesproken'. Zo ver en zo helder heb ik het nog niet kunnen vaststellen. De wereld is gecompliceerd, er zijn zoveel variabelen, er is moeilijk iets te zeggen over een causaal verband".

Met passende *monitorvoorzieningen* zouden de korpsen intern modulair, contractueel kunnen worden gemanaged en er zou extern verantwoording naar het bevoegd gezag mee afgelegd kunnen worden. In de startsituatie bleek dat er, landelijk gezien, geen eenduidige gegevensregistratie plaatsvond. Er was sprake van een diversiteit van de systemen. Onderlinge vergelijking werd daardoor moeilijk of geheel onmogelijk. Ook de CBS-statistieken zouden onbetrouwbaar zijn. Aan de in de convenanten opgenomen bepaling dat de resultaten van de drie korpsen met die van andere korpsen vergeleken diende te worden in gemeenten met inwoneraantallen tussen de 100.000 - 200.000 kon dan ook niet in alle opzichten op korte termijn, zelfs niet binnen die van de bestuursconvenanten, worden voldaan: de gegevens van de overige korpsen waren er niet en men moest zich dus met zichzelf en met elkaar vergelijken (voorzover de drie korpsen erin zouden slagen tot onderlinge compatibiliteit te komen).

Het eerste jaar kon er tussen de drie korpsen onderling uiteraard nog geen overeenstemming zijn bereikt over de vraag of en hoe de relatie tussen extra middelen, meer of betere activiteiten en resultaten meetbaar was te maken, en op welke wijze er gemeten moest worden. Ook hier bleek ieder korps zijn eigen wijzen van definiëren, registreren en verwerken te hebben en bovendien zou er sprake zijn van een zekere mate van "vervuiling".

Nog moeilijker was het interpreteren van de gegenereerde gegevens in termen van evaluatie en ter ondersteuning van management-, bestuurs- en beleidsbeslissingen, ofwel het invullen van het "plusvenster" (zie figuur 6.2). In een notitie van september 1993 verwoordde de voorzitter dit als volgt:

"In de voor ons liggende periode zal, onverlet de voortgezette pogingen om de kwaliteit en de toegankelijkheid van de informatie te verbeteren, vooral aandacht en tijd moeten worden gestoken in de doelstelling "het

formuleren van aannemelijke verklaringen" en "in principe toetsbare stuur- en regelhypothesen".

Wat betreft mogelijkheden van *arbitrage en certificering*: tijdens de loop van de experimentele bestuursafspraken was deze functie toebedeeld aan de voorzitter.

Toen al het eerste jaar een deel van de gekwantificeerde "targets" was gehaald of overtroffen, wilde Binnenlandse Zaken de in de bestuursafspraken opgenomen streefcijfers verhogen. Op sommige punten zou binnen het jaar al zijn voldaan aan de in de bestuursafpraak voor vijf jaar overeengekomen verplichtingen. Echter: *terughoudendheid van de lijn* is geboden als het gaat om tussentijdse herzieningen van de contractuele overeenkomsten. Juist bij relatief onbekende projecten als deze dient het leren voorop te staan. Indien er tussendoor veranderingen worden aangebracht, zou het leren onvoldoende aanbod kunnen komen. Daarom is op voorstel van de voorzitter (arbitersrol) besloten, lopende de convenanten, geen veranderingen op het punt van de concreet te realiseren doelstellingen aan te brengen.

In augustus 1993 werden wederom voorstellen voor aanpassing van de bestuursafspraken gedaan. Deze waren meer formeel dan inhoudelijk en ze waren onontkoombaar in verband met de opheffing van de oorspronkelijke gemeentelijke politiekorpsen. De belangrijkste wijzigingen betroffen de aanpassing aan de nieuwe regionale "setting" en de mede-ondertekening van het convenant door de Hoofdofficier van Justitie.

De voorzitter hechtte in een begeleidingsbrief bij de jaarlijkse rapportage, de verantwoording dus, zijn oordeel en advies met betrekking tot het al dan niet voortzetten van de convenanten, en wees op punten die zijn inziens bijzondere aandacht behoeften (certificeerder).

Als voorzieningen voor het modulair en contractueel functioneren van de korpsen, ook na afloop van de convenanten, zijn arbitrage en certificering nog niet aan de orde geweest.

6.6 Het krachtenveld: de betrokken partijen en hun specifieke belangen

Er is geen twijfel aan de principiële steun voor het gemeenschappelijk belang van de bestuursafspraken, zoals die bij de partijen tot uiting kwam. Men bleek duidelijk en soms sterk gemotiveerd om de doelstellingen te realiseren.

Bij een nadere analyse van de onderscheiden belangen van de diverse betrokken partijen kwamen echter wel verschillende accenten naar voren.

Binnenlandse Zaken: politiek en ambtelijk

Politiek wilde men aantoonbaar "scoren" in de sfeer van het verbeteren van de kwaliteit en effectiviteit van de Nederlandse politie.

De minister van Binnenlandse Zaken merkte op:

"Met decentralisatie hebben wij wel bestuur op afstand, maar geen non-bestuur. In juli 1995 kijken we of er dingen af zijn, of daar met vrucht over kan worden gepraat en of we met z'n allen gaan oogsten. Als het een écht belofterijke weg wordt, gaan we het neerzetten (naar de Kamer toe)" (Minister van Binnenlandse Zaken, oktober 1993).

Voorts:

"Datgene wat is afgesproken is goed onderzocht en gedeeltelijk ook heel goed geslaagd. In zo'n ontwikkelingsmodel zijn er ook nevenprodukten, dat kan verduiveld mooi zijn!

Ik ben vol ambitie, maar niet van de soort dat precies zegt wat moet gebeuren wat ik wil, en ook niet dat precies moet gebeuren wat ik van tevoren al bedacht had en dat ik dat dan wel zal rondstrooien. Zo werkt dat hier niet!". (Minister van Binnenlandse Zaken, oktober 1993)"

Op het departement zou al langer de wens hebben bestaan instrumenten te ontwikkelen die betrekking hebben op het verhogen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Medewerkers op Binnenlandse Zaken verklaarde:

"De politie lag en ligt politiek goed, een en ander moest wel meer inzichtelijk gemaakt worden".

In ambtelijk opzicht wilde men onder gewijzigde verhoudingen (het sturen op afstand en de regionalisering) de departementale invloed behouden of wel verbeteren. In dat verband werd er ook gezocht naar een nieuwe rol.

Zo zouden er bij aanvang van de regiovorming op het departement wensen hebben bestaan als "moeten wij bij onze financiering ook rekening houden met stimulansen om die kwaliteit te waarborgen"? Verder speelde ook de vraag of dat in de toekomst in de vorm van outputfinanciering moest plaatsvinden:

"Vraag is hoe we in 1994 in verband met de regiovorming met deze onderwerpen omgaan. Je krijgt dan een brede doeluitkering en dat geeft de regio's nog meer vrijheid. Op het ministerie wil men in de toekomst eventueel een databank hebben bestaande uit regioresultaten. Die kunnen dan naast elkaar worden gelegd". (Directeur Politie, augustus 1993)

Korpsbeheerders

De burgemeesters/Korpsbeheerders wilden een beter zicht op de opgaven, op de aanpak en inzet en op de output en effectiviteit en hierdoor meer greep op de politie. En tegelijkertijd wilden zij meer eigen beleidsruimte ten opzichte van Den Haag.

De Korpsbeheerder van Haarlem verklaarde gegevens nodig te hebben om in de driehoek beleidsprioriteiten te kunnen vaststellen. Het ging om antwoord

op de vraag "wanneer is het verantwoord ergens extra middelen in te stoppen". Eén van de "crimes" van de politiegegevens zou volgens haar de onvergelijkbaarheid zijn:

"Je kunt er nooit op bouwen, de één zegt het komt door dit, de ander zegt door dat. Daar worden bestuurders knettergek van. Het ontgaat mij dat je niet betrouwbaar zou kunnen aangegeven wat het resultaat is". (Burgemeester van Haarlem, juli 1993)

Openbaar Ministerie

Door de verzwaring van de gezamenlijke opgave, de criminaliteitsbestrijding, werd ook het streven gevoed een verbeterde afstemming te bereiken tussen de politie en het Openbaar Ministerie.

De reputatie van politie en Openbaar Ministerie moest verbeteren: de effectiviteit diende toe te nemen.

"Voorheen was het Openbaar Ministerie niet overmatig geïnteresseerd in politie-gegevens en kon het daar ook weinig mee exerceren. De Procureur Generaal kreeg alle CBS-statistieken van het ressort, die gingen ergens in een brandkast en daar keek geen hond meer naar. Het was niet interessant! We concentreerden ons op de grote strafzaken. Dus altijd incident-gericht. Dat verandert. Wij zijn langzaam aan het inzien dat het dom is je voortdurend in allerlei strafzaken in te bijten". (Hoofdofficier van Justitie Haarlem, juli 1993)

De fungerend Hoofdofficier van Justitie voor Nijmegen verklaarde dat tot niet zo lang geleden de politie de beleidsplannen schreef, waarin dan stond aangegeven:

"dat het bevoegd gezag moest vinden dat het aantal woninginbraken met zoveel procent omlaag moest. Resultaten werden ook niet goed geëvalueerd; dat zegt veel over hoe serieus je elkaar neemt. Nu worden er doelstellingen geformuleerd, en wat je met een bepaald project wilt bereiken, en uiteindelijk telt het effect".

Ook wees hij in verband met de te verbeteren afstemming politie-Openbaar Ministerie op de "ketengedachte" (van een proces-verbaal tot aan het opsluiten van een boef). Ook de rechterlijke macht zou zich op de vraag bezinnen:

"wie je het beste kunt opsluiten: een grijze muis die drie hoog achter woont of de grootste spraakmaker in de buurt!".

Korpsen

Het startpunt van de convenanten had in Haarlem gelegen:

"Broer en Straver zijn altijd aan het zoeken hoe je in het kader van de

kwaliteit toch weer uit kan vinden hoe het allemaal beter kan".
(Burgemeester Haarlem, juli 1993)

De korpsen (regiochefs, beleidsstaf en kader) wilden ook meer greep op de eigen opgave, het management en de resultaten van de politie:

"Beleid maken is geen kunst, uitvoeren wel, dan moet je helemaal tot aan de bodem om te zorgen dat er iets van terecht komt!". (districtschef Nijmegen, september 1993)

Daarnaast wilde men meer ruimte voor het ontplooiën van eigen initiatieven in de organisatie.

De beleidsstaf en het kader wilde zich in het bijzonder profileren door bij te dragen aan oplossingen die geaccepteerd en gepubliceerd werden. Gezegd werd:

"Voorkomen moet worden dat we vijf jaar in een laboratoriumsituatie zitten te kweken, en er pas dan mee naar buiten komen. Laat ze maar horen waar we mee worstelen". (districtschef Nijmegen, september 1993)

Interne en externe adviseurs

Interne en externe (universitaire) medewerkers van het district Enschede waren sterk gedreven voor "Twente vooruit". Dit elan speelde sterk in deze begeleidingscommissie. Daarnaast had het korps Haarlem, met zijn erkende pioniersstatus op het gebied van "wijkteams" en een erkend "systeemkundige" plaatsvervangend korpschef, goede papieren en dito ambities. Tenslotte vertoonde Nijmegen nog al wat jong en onvermoed maar onmiskenbaar talent. Allen wilden uiteraard scoren en probeerden zich te profileren door oplossingen geaccepteerd en (soms naar het inzicht van de voorzitter voortijdig en te pretentius) gepubliceerd te krijgen.

Voorzitter van de begeleidingscommissies

De ambitie van de voorzitter was aan te tonen dát, en hée, contractmanagement en resultaatverantwoordelijkheid bij de Nederlandse politie mogelijk en profijtelijk is.

6.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de eerste helft van de looptijd van de bestuursconvenanten besproken (1991-1993). Voor de eindevaluatie (1995) en de kansen voor de toekomst verwijs ik naar hoofdstuk 7.

Bij het onderzoek van de Bestuursconvenanten Enschede, Haarlem en Nijmegen heb ik eerst onderzocht of en in hoeverre de meer *algemene vereisten* die van belang zijn voor *succesvolle organisatie-advisering, projectorganisatie en interorganisatiele coördinatie* vervuld waren. Na drie

jaar bestuursconvenanten kon worden geconstateerd dat in dit opzicht het beeld redelijk gunstig was. Zo leken er voldoende faciliteiten in de organisatie aanwezig. In verband met extra risico's, zoals samengesteldheid en ambiguïteit van doelstellingen, lange doorlooptijd, omvangrijke projectorganisatie, grote diversiteit van het veld en dergelijke, vond er passende risico-reducerende monitoring plaats. Ook werden de projecten gefaseerd aangepakt en werden de "baselines" na iedere zomer in de vorm van te accorderen werknootities van de voorzitter vastgelegd, en waren ze opgesplitst in duidelijk onderscheiden deelprojecten.

De Minister en sommige Korpsbeheerders waren moeilijk binnen een redelijke termijn aanspreekbaar: met andere woorden de toegang tot de relevante machtscentra was moeilijk. Het belang van deze relaties kwam tot uitdrukking in uitspraken (waar het de participatie van één van de burgemeesters betrof) als:

"Als we hem niet mee krijgen, dan mislukt het onherroepelijk!"

Zo'n beetje iedereen vond dat de tijd rijp was voor dit soort projecten. De minister van Binnenlandse Zaken:

"De convenanten zijn mij dierbaar en het is maar een fractie van het werk!".

De voor deze soort MCA-CMO transformaties vereiste *veranderings(proces)voorwaarden* waren over het algemeen ook vervuld. De vervulling van de *systeemvoorwaarden* was één van de werkzaamheden die in de bestuursconvenantprojecten met redelijk succes ter hand zijn genomen.

Uit een in het voorjaar 1995 gehouden interview met een districtscommandant komt het volgende naar voren:

In de regio Gelderland-Zuid worden er nu ook buiten het district waarop de bestuursconvenant oorspronkelijk betrekking had, in de regio dus, tussen de verschillende hiërarchische niveaus *contracten* afgesloten. Het gaat dan om afspraken tussen het regionale niveau en de districten en tussen de districten en de rayons. Op rayonniveau wordt aan de hand van relevante monitorinformatie bekeken welke probleemvelden extra aandacht behoeven. Deze worden in de managementrapportages (MARAPS) opgenomen, die vervolgens naar de districten worden doorgestuurd. Deze laatste produceren elk een districtsbeleidsplan, waarin de verschillende politieke taakvelden, projectactiviteiten en te behalen resultaten zijn opgenomen, met als leidraad de reeds geformuleerde regionale doelstellingen. Bij dit alles wordt zoveel mogelijk het "vijf-plus" format gehanteerd. Het "vijf-plus" format omvat gegevens over het werkgebied, het werkaanbod, de bronnen en beperkingen, de aanpak en inzet, de produktie en de effectiviteit van de politie (zie figuur 6.2).

De districten worden door middel van een *lump sum* gefinancierd.

De regio ondervindt weinig *lijninterventies van hogere echelons*.

Vanuit de politieke hoek komen ze wel. Men heeft er bij het opstellen van de werkplannen dan ook voor gekozen, deze niet voor de volle honderd procent "dicht te timmeren". Wel vraagt men de burgemeesters, indien deze een tussentijdse koersverandering wensen te overwegen, ten koste waarvan dit dient te gebeuren. Men hanteert het principe "niet stapelen, maar kiezen".

Het Openbaar Ministerie zou volgens deze respondent wel te veel interveniëren. Het gaat dan om recherche-zaken waar veel personeel op ingezet moet worden. Hierdoor zou er een zware druk op het realiseren van de in de werkplannen opgenomen doelstellingen komen te staan.

Wat betreft *incentives voor de resultaatverantwoordelijke managers en hun eenheden gekoppeld aan hun resultaten*, worden met name vernieuwende, alternatieve werkwijzen beloond. In mindere mate vindt beloning bij het behalen van doelstellingen plaats. Het gebeurt wel bij het terugdringen van het aantal woninginbraken, omdat daaraan een prioriteit is toegekend.

Afsluitend werd opgemerkt dat in deze regio, in vergelijking tot een aantal jaren geleden, op het gebied van sturingsvraagstukken het denkniveau sterk is verbeterd.

Voorheen hield, aldus de respondent, alleen een regionaal eliteclubje zich met deze materie bezig. Op dit moment zou het werk van de begeleidingscommissies als een olievlek over de regio verspreid zijn, en zou ook het middenkader zich de materie eigen hebben gemaakt. Als belangrijke verklaring wordt genoemd dat de kennis op een functionele, bij de werksituatie passende manier is overgedragen en niet in de trant van: "nu moet u een kunstje gaan leren".

6.8 Tenslotte

Wat hebben de bestuursconvenanten nu tot dusverre opgeleverd? Voorzover ik dat kan zien, daarbij ook uitgaande van de interviewgegevens en documentatie uit de periode ná mijn participerende observaties, zijn er verworvenheden op drie niveaus.

1. Op het primaire niveau:

Er zijn tientallen projecten geweest waaruit men geleerd heeft en waarvan de lessen opgenomen zijn, *structureel* geworden zijn in de dagelijkse politiepraktijk, variërend van nieuwe verhoortechnieken, het gericht begeleiden van problematische Marokkaanse jongeren, de integrale aanpak van buurtproblemen, het gebruik van verbeterde registratie- en communicatie-apparatuur enz. enz.

2. Op het niveau van de bedrijfsvoering:

Bedrijfsrelevante informatie wordt consequent geordend in de *vensters* income-input-throughput-output-outcome (het *vijf-luik*.) Dit gebeurt op districtsniveau,

maar hoe langer hoe meer ook op dat van de rayons en de primaire eenheden. Ook afzonderlijke projecten en activiteiten worden volgens een dergelijk *format* gemonitord, waarbij deze soort informatie steeds meer gebruikt wordt als basis voor contractuele afspraken en evaluaties. Wel is er nog een spanning tussen het *lerend* en het *be-* of *veroordele*nd gebruik ervan.

3. Op bestuurlijk en beleidsniveau:

Ik heb na 3 jaar niet kunnen zien of de oogst op dit niveau wel wordt binnengehaald. Het systematisch *monitoren* van relevante variabelen binnen het geschetste *vijf plus-luik-format*, op alle systeemniveaus, maakt in beginsel longitudinale en - voorzover men er in slaagt tot voldoende standaardisering, dus vergelijkbaarheid te komen - ook transversale vergelijkingen mogelijk.

Dit kan op den duur leiden tot meer gefundeerde inzichten in causale en finale samenhangen, die voor de onderbouwing van bestuur en beleid van onschatbare waarde kunnen zijn. De vraag is echter of de hoofdrolspelers dit al zien, en als ze het zien, of ze het ermee *aan* durven. Ook hier vreest men dat er niet geleerd maar ge- en veroordeeld zal worden.

Voor het vervolg verwijs ik hier nogmaals naar het volgende hoofdstuk.

Variabelen "vijf-plus luik" (bron: geacordeerde
werknootitie bestuursconvenanten 14-11-94)

1. INCOME (WERKGEBIED)

1. inwoneraantal
2. bevolkingsdichtheid
3. uitkeringsgerechtigden (in % van 1.1)
4. beneden modaal ("")
5. autochtonen/allochtonen ("")
6. jongeren ("")
7. horecagelegenheden (per 1000 inw.)
8. sociaal-economische groei-index
9. maatschappelijke samenhang-index

2. INPUT (WERKAANBOD)

1. t.k.g. misdrijven totaal
2. t.k.g. misdrijven geweld (in % van 2.1)
3. t.k.g. misdrijven inbraak en diefstal ("")
4. t.k.g. misdrijven financieel-economisch ("")
5. t.k.g. misdrijven milieu ("")
6. t.k.g. misdrijven zeden ("")
7. misdrijven verkeer ("")
8. misdrijven openbare orde en veiligheid ("")
9. noodhulpaanvragen (gerelateerd aan sterkte)
10. procedurele hulpaanvragen (verklaringen, vergunningen e.d.)
11. bijzonder gefinancierde assistentie in fte

INPUT (BRONNEN EN BEPERKINGEN)

1. ratio formele/feitelijke organieke sterkte
2. gemiddelde personeelsinschaling
3. gemiddelde leeftijd
4. bijzondere korpsinkomsten (bijv. i.v.m. 2a11)
5. te bedienen oppervlak in km2s (gerelateerd aan sterkte)

3. THROUGHPUT (AANPAK EN INZET)

1. percentage leiding
2. percentage staf en ondersteuning
3. percentage primaire functies
4. percentage opleiding en vorming
5. percentage ziekte
6. percentage vrouwelijk personeel
7. percentage allochtoon
8. tijdsbestedingsratio projectmatig/roostermatig
9. tijdsbestedingsratio proactief/reactief
10. tijdsbestedingspercentage noodhulp
11. percentage van de investeringen in personeel
12. idem operationele projecten of activiteiten
13. idem infor/automatisering t.d.v. prim. proces
14. idem systemen t.d.v. management, bestuur en beleid
15. arbeidsmotivatie personeel (interne politiemonitor)

4. OUTPUT (PRODUKTIE) 1. in verzekeringstellingen 2. pv's naar OM 3. percentage technische septs 4. ophelderingspercentage totaal 5. ophelderingspercentage geweldszaken 6. ophelderingspercentage inbraak en diefstal 7. ophelderingspercentage financieel-economische delicten 8. ophelderingspercentage milieudelicten 9. ophelderingspercentage zededelicten 10. ophelderingspercentage verkeersdelicten 11. ophelderingspercentage 0.0. en V. 12. gemiddelde aanrijtijd 5. OUTCOME (EFFECTIVITEIT) 1. slachtofferschap 2. onveiligheidsgevoel 3. tevredenheid over politie 4. arbeidssatisfactie personeel (interne politiemonitor) PLUS STUUR EN REGELKENMERKEN (BELEID, BESTUUR EN MANAGEMENT) 1. m.b.t. de omgevingsrelaties 2. m.b.t. organisatie (cultuur, structuur, technologie) 3. m.b.t. operaties (in trefwoorden die verwijzen naar de desbetreffende passend geachte strategieën, tactieken en interventies)
--

figuur 6.2

Toelichting*

- De bedoeling is deze gegevens zoveel mogelijk op alle systeemniveaus beschikbaar te krijgen: regionaal, district, rayons en primaire eenheden.
- De bedoeling is voorts dat hun verloop in de tijd zichtbaar wordt en dat er, behalve longitudinale, ook transversale vergelijkingen kunnen worden gemaakt. Dit betekent dat de gegevens zoveel mogelijk een kengetalmatige, geïndexeerde vorm moeten hebben en dat ze zoveel mogelijk in grafische, gevisualiseerde vorm gepresenteerd moeten worden.
- Wat de informatiecycclus betreft wordt gedacht aan: per eenheid minimaal 1 maal per jaar presentatie en reflectie. Naar aanleiding van de hierdoor gegenereerde behoefte kan "ingezoomd" worden op meer specifieke informatie.
- Een belangrijk beginsel is dat langzaam aan begonnen wordt met het vullen en presenteren van dit "vijf-plus luik", *ook al zijn nog niet altijd en overal alle gevraagde gegevens redelijk valide, betrouwbaar en nauwkeurig beschikbaar*. De tekorten zullen dan zichtbaar moeten worden in de vorm van lege regels en kolommen, of indicaties bij de ingevulde regels/kolommen met betrekking tot de voorlopige gebrekkigheid.

NOTEN

- 1) Het ging hier om een gezamenlijk leer- en ontwikkelingsproces tussen de voorzitter/onderzoeker en de gebruikers. Wetenschappelijke kennistoepassing werd gecombineerd met wetenschappelijke kennisvorming.
- 2) Dit beraad is vervangen door de Raad van Hoofdcommissarissen.
- 3) Kastelein, J., Voorstel aanpak verdere werkzaamheden begeleidingscommissies bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, 26 augustus 1991.
Kastelein, J., Notitie in verband met de evaluaties op korpsniveau, 27 augustus 1992 en 5 november 1992.
Kastelein, J., Notitie in verband met werkzaamheden begeleidingscommissies komende periode, 7 september 1993.
- 4) Bestuursafpraak 1992, Nijmegen in vergelijking met Enschede en Haarlem, gemeentepolitie Nijmegen, Nijmegen, mei 1993.
- 5) Begeleidingsbrief Voorzitter aan Minister van Binnenlandse Zaken bij het derde jaarrapport betreffende de Bestuursafpraak Politie Nijmegen, 31 maart 1993.

7 DE BESTUURSCONVENANTEN ENSCHEDE, HAARLEM EN NIJMEGEN: EINDEVALUATIE EN KANSSEN VOOR DE TOEKOMST

7.1 Inleiding

Zowel in hoofdstuk 6 als in voorliggend hoofdstuk is de kernvraag in hoeverre aan specifieke proces- en systeemvoorwaarden werd voldaan om te kunnen spreken van een ontwikkeling naar een contractuele multi-organisatie.

In het voorgaande hoofdstuk ging ik in op de eerste drie jaren van de gebeurtenissen in en rondom de begeleidingscommissies van de bestuursconvenanten die ik als participerende waarnemer kon volgen.

Het eerste deel van mijn onderzoek van de bestuursconvenanten besloeg de periode begin 1991 tot en met eind 1993, was gebaseerd op participierend observerende waarnemingen en heb ik beschreven in hoofdstuk 6.

Mijn beeld van wat zich daarna voltrok (tot en met de eerste helft van 1996) vormde ik mij op grond van nagekomen informatie, grotendeels in de vorm van algemeen toegankelijke documenten (notulen, werknottities, rapporten en dergelijke), aangevuld met enkele gesprekken met betrokkenen¹). In het hier voorliggende hoofdstuk wordt hierover verslag gedaan.

In de bestuursconvenanten gaat het om meer zicht krijgen op de mate waarin het naar eigen inzicht besteden van extra middelen voor de politie bijdraagt tot het bereiken van doelstellingen op het gebied van kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. In de convenanten werd in dit verband gesproken over het ontwikkelen van passende beheersinstrumentatie ten dienste van korpsmanagement, korpsbeheer en beheer op afstand door de minister. In de aanpak hiervan door de begeleidingscommissies werden vier fasen onderscheiden: het ontwikkelen van: 1. monitorvoorzieningen; 2. een rapportage-systematiek; 3. denkmodellen en; 4. implementatiezorg en overdracht aan overig politieland.

Gegeven mijn eigen onderzoeksvraagstelling was mijn aandacht vooral gericht op deze gefaseerde realisatie van de beheersinstrumentatie, welke naar mijn mening voor een deel een arbitraire interpretatie inhield van de op dit punt vage tekst van de bestuursconvenanten. Ze moesten onder meer worden afgeleid uit de beleidscontext van de convenanten, waarin genoemd waren: besturing op afstand, bedrijfsmatigheid, kwaliteitsinstrumenten en dergelijke. In de aanpak door de commissies werd dan ook gesproken over *achterliggende doelstellingen*.

Ook in dit hoofdstuk zal ik de eerder behandelde lijn volgen van nagaan of voldaan is:

1. aan *basisvoorwaarden* voor een succesvol *adviestraject* waarbij sprake is van een complexe *projectorganisatie* en van *inter-organisationale betrokkenheden*, afgezien van de specifieke doelstellingen van de bestuursconvenanten (zie paragraaf 7.2);
2. aan specifieke *procesvoorwaarden* die aan de orde zijn bij de transformatie van een MCA-stelsel (multicentrale aspectspecificatie) in de richting van een CMO (contractuele multi-organisatie (zie paragraaf 7.3);
3. en, aan het einde van het traject, aan de specifieke *systeemvoorwaarden* om zo'n CMO ook daadwerkelijk te laten functioneren (zie paragraaf 7.4).

Ik wilde de *basisvoorwaarden* aftasten (punt 1) om te kunnen uitsluiten dat een eventueel falen van de onderzochte bewegingen op de MCA-CMO-as ten onrechte zou worden toegeschreven aan het niet voldaan zijn aan de specifieke voorwaarden.

De specifieke systeemvoorwaarden (punt 3) zijn onderzocht om te kunnen oordelen of de onderzochte korpsen op weg zijn naar op hoofdlijnen gecentraliseerde organisaties, die opgebouwd zijn uit relatief zeer autonome resultaatverantwoordelijke eenheden. Wat betreft punt 2 tenslotte, ging het om de condities die er voor kunnen zorgen dat zo'n CMO tot stand komt.

Meer populair gezegd was de vraag of de korpsen om succesvol te kunnen veranderen, kenmerken vertoonden van flexibiliteit, slagkracht en creativiteit en of ze op een dynamische en innoverende manier klant- en marktgericht kunnen functioneren (de Leeuw, 1994, 238).

Ook zal hier worden ingegaan op een in de regio IJsselland soortgelijk lopende bestuursconvenant, waarin wordt voortgebouwd op wat er in de drie andere convenanten en elders is ontwikkeld en bereikt.

Evenals in het voorgaande hoofdstuk komen ook hier de volgende "systeemniveaus" aan de orde: het departement van Binnenlandse Zaken, de regio's, de districten en de onder de districten ressorterende niveaus.

7.2 Algemene basisvoorwaarden

Samengevat ging het om de volgende *algemene voorwaarden*:

- minimumeisen als erkende urgentie, toegang tot de legitimerende instanties, tot relevante informatie, tot benodigde (professionele) menskracht en middelen, en een ongeblokkeerd (groeps)proces;
- bij de opgave - in technische zin - passende aanpak en risicoreducerende monitorvoorzieningen (zie "opgave-hardheid" en "risicofactoren");
- bij de opgave - in termen van machtsafstand, deskundigheidsafstand en veldimplicaties - passende vertegenwoordiging respectievelijk verzorging van cruciale externe machts-, deskundigheids- en velddraagvlakken. (Wiersema 1980, Jol 1975, Kottman 1981, Kastelein 1991)

Zoals al eerder opgemerkt, bleek mij al vrij snel gedurende het proces dat de tekst van de bestuursconvenanten voor *meer interpretaties* vatbaar was. Dit werd in de hand gewerkt doordat, zowel in de tekst zelf als in de bijlagen, doelen van uiteenlopende aard en orde werden genoemd (Kastelein, Eindevaluatie Bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, 1996).

Ook bleek mij dat een aantal impliciet veronderstelde randvoorwaarden op het gebied van de *meetbaarheid* en *vergelijkbaarheid* van situaties mét en zónder bestuursconvenant-interventies niet vervuld was. Er was landelijk gezien geen eenduidige gegevensregistratie en er was sprake van een diversiteit van systemen. Om mogelijke problemen op deze punten te ondervangen (zie ook punt 1) werden de bestuursconvenanten arbitrair geïnterpreteerd door *directe* en *indirecte* doelen te onderscheiden en werden essentiële maar ontbrekende monitorvoorzieningen alsnog ontwikkeld.

De realisatie van de bestuursconvenanten vroeg deels om een instelling gericht op *leren* en *experimenteren*. De politiecultuur en, zij het in mindere mate ook die van openbaar ministerie en bestuur, is actiegericht. "Om praktische redenen werd prioriteit gegeven aan vergelijkingen van de eigen situatie in de tijd (longitudinaal). In de tweede plaats kwamen vergelijkingen onderling (transversaal). Dit had twee gronden: het vergelijken van de eigen situatie is methodologisch en technisch eenvoudiger, maar het is ook minder bedreigend dan het onderling vergelijken van verschillende korpsen of korpsonderdelen. Men vreesde door het zichtbaar worden van verschillen, tegen elkaar opgejaagd te worden. En men wilde zeker niet op zwakke informatiegronden beoordeeld worden" (Kastelein, Eindevaluatie Bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, 1996, 6).

De *lange looptijd* van het project en de brede variatie in *samengesteldheid* van de begeleidingscommissies (kenmerken die in potentie als faalfactor voor het proces en/of resultaat zijn aan te merken) betekenden dat sommige van de partijen zich lieten vertegenwoordigen en dat er vaak "wisseling van de wacht" plaatsvond. Hierdoor konden de commissievergaderingen sterk worden gedomineerd door de inbreng van de korpsen en hun adviseurs. "Via bilaterale contacten, 'rondjes langs de hoofdrolspelers', probeerde de voorzitter de betrokkenheid te stimuleren. Dit is slechts ten dele, en voornamelijk pas 'aan het eind van de rit', gelukt" (Kastelein, Eindevaluatie Bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, 1996, 8). Ook de politieke en bestuurlijke prioriteiten veranderden, niet in het minst omdat bijvoorbeeld inmiddels een nieuwe bewindsman was aangetreden en een nieuwe departementale politietop aantrad.

Wat betreft het *bureau-politieke krachtenveld* ging het mijns inziens om een complexe formele en informele structuur. Er waren de commissievergaderingen en er bestond een projectleiders-overleg dat vrij regelmatig bijeenkwam en waaraan meestal ook Binnenlandse Zaken en de

voorzitter deelnamen. Verder fungeerde er de eerste jaren ook het zogenaamde "functioneel overleg bestuursafspraken" (FOBA), bestaande uit de projectleiders, interne en externe beleidsmedewerkers en adviseurs van de drie korpsen, doorgaans ook de vertegenwoordigers van het bestuur en de algemeen secretaris van Binnenlandse Zaken onder leiding van een extern adviseur. Het ging niet alleen om de soms uiteenlopende belangen en visies van de partijen: politie, het Openbaar Ministerie, het Bestuur en Binnenlandse Zaken. Ook was er bij de korpsen, en in het bijzonder bij hun interne en externe adviseurs, een sterke behoefte om zich met hun eigen gedachtengoed te profileren (Kastelein, Eindevaluatie Bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, 1996, 9).

Enkele gebeurtenissen die niet onvermeld kunnen blijven als het gaat om de mate waarin deze negatief van invloed zijn geweest op het reilen en zeilen van de bestuursconvenanten zijn de *regioforming*, de *IRT-affaire* (met name in Haarlem) en een aantal qua doelstelling aan de bestuursconvenanten *verwante projecten*, waarvan niet duidelijk was in hoeverre ze de wind uit de zeilen zouden nemen van de bestuursconvenanten (Outputmeting en Politie Output Monitor, BIS²) en dergelijke). Zo werd door korpsmanagers wel gezegd:

"Wat binnen de Bestuursconvenanten met veel pijn en moeite op poten is gezet, wordt links en rechts gepasseerd door de jongste modes en wanen van Den Haag".

En ook:

"Den Haag laat honderd bloemen bloeien en pikt er de mooiste uit" (Uitspraken gesignaleerd door Kastelein in: Eindevaluatie Bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, 1996, 10).

Als een algemene basisvoorwaarde wordt in de theorie ook gezien *het toekennen door de belangrijkste actoren van een zeker belang of urgentie aan het project*. Dit geldt niet alleen voor de bestuursconvenanten als geheel, maar ook voor de vele afzonderlijke projecten. De tientallen afzonderlijke projecten varieerden van onderwerpen van nieuwe verhoortechnieken tot het gebruik van verbeterde registratie- en communicatie-apparatuur. Het bestuursconvenantenproject als geheel bestond zoals gezegd uit het opzetten, volgen en evalueren van passende monitorvoorzieningen.

Wat betreft de bestuursconvenanten als geheel is het de voorzitter niet gelukt om de eindevaluatie en de voorgenomen beslispunten als het gaat om het vijf plus-luik op de agenda van de minister van Binnenlandse zaken te krijgen. In het 'vijf-plus' format worden de velden 'werkgebied', 'werk aanbod', 'bronnen en beperkingen', 'aanpak en inzet', 'productie' en 'effectiviteit' onderscheiden. Op den duur kunnen de ingevulde velden leiden tot inzichten in causale en finale samenhangen. (zie voor een uiteenzetting van het vijf plus-venster hoofdstuk 6, paragraaf 6.8). Wel bestond het voornemen om de uitkomsten en een mogelijk vervolgtraject te bespreken. Doordat andere zaken

meer prioriteit kregen, is het op de lange baan geschoven.

Bij de vanuit de korpsen opgezette afzonderlijke projecten bleek niet altijd dat alle betrokken *partijen voldoende belang aan de vervulling van de opgave* toekenden. Een Marokkanenproject had bijvoorbeeld vanaf de start te kampen met knelpunten in de integrale samenwerking. Het doel van dit Marokkanenproject was het voorkomen dan wel verminderen van de criminaliteit van met name Marokkaanse jongeren in Enschede door middel van een integrale aanpak van de meervoudige achterstandssituatie waarin deze jongeren verkeren. Activiteiten hiertoe waren onder meer het bieden van hulp bij het kiezen van een opleiding, het vinden van werk en het aanvragen en beheren van een uitkering (Eindrapportage begeleidingscommissie Bestuursafpraak, Twente 1990 - 1995, 36).

Bij de andere instanties (o.m. het Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs en de Stichting Bijzonder Jeugdwerk Twente) vond de nadruk op criminaliteitsbestrijding geen bijval omdat zij als organisatie een andere doelstelling nastreven. Het was de instanties niet duidelijk welk voordeel zij konden behalen door deel te nemen aan het project. Om de samenwerking tussen de instanties te verbeteren werd in 1995 een aantal maatregelen genomen.

Het Nijmeegse politiewijkproject Neerbosch-Oost liep tevens tegen knelpunten bij de integrale aanpak aan. De wijk Neerbosch-Oost werd al enige jaren geteisterd door een groep jongeren die zich schuldig maakten aan allerlei delicten. Dit leidde tot een stijging van de onrustgevoelens in de wijk. De doelstelling van het project was gericht op het terugdringen van de onrustgevoelens van de bevolking in Neerbosch-Oost. (Evaluatie Bestuursafspraken Politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, Berenschot, januari 1996, 35, 37-39). Hier hadden de samenwerkende instanties verschillende opvattingen over de wijze waarop het project diende te worden uitgevoerd.

Samenvattend: aan een aantal *algemene voorwaarden* die een rol spelen bij *organisatie-advisering, projectorganisatie en interorganisatiele coördinatie* (hoofdstuk 3) werd óf gedurende de gehele periode van de looptijd van de bestuursconvenanten óf in de laatste fase niet altijd voldaan. Genoemd zijn onder andere de complexe formele en informele structuur waarbinnen de doelstellingen van het convenant gerealiseerd diende te worden en de niet altijd aanwezige instelling van 'willen leren en experimenteren'. Dit bleek mijns inziens overigens geen overheersend en blijvend negatief effect op de uitkomsten van de bestuursconvenanten te hebben. Zoals in hoofdstuk 6 al is genoemd, bleek er geen twijfel aan de principiële steun voor het gemeenschappelijke belang van de bestuursconvenanten. Ook werden, doordat betrokkenen er bijvoorbeeld veel energie instaken, in sommige gevallen dergelijke voorwaarden in een later stadium alsnog gerealiseerd. De voorzitter concludeerde: "Deze bestuursafspraken hebben naar het oordeel van alle betrokkenen een grote en gevarieerde opbrengst opgeleverd, en waren hun geld dubbel en dwars waard (Kastelein, Eindevaluatie Bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, 1996, 16).

7.3 Procesvoorwaarden voor een MCA - CMO transformatie

Om een MCA - CMO traject met succes te doorlopen, wordt gesteld (hoofdstuk 1 en 3) dat (kort samengevat) tenminste de volgende specifieke *procesvoorwaarden* vervuld dienen te zijn:

- de betrokken partijen beseffen dat het niet gaat om een *eenvoudige decentralisatie via de lijn*, maar om een veeleisende MCA-CMO transformatie;
- de partijen zijn gemotiveerd tot de soort en ingrijpendheid van de veranderingen die als een MCA-CMO beweging zijn op te vatten;
- er bestaat een win-win opvatting (in plaats van een zero-sum opvatting) over de gevolgen van zo'n beweging voor de machts- en invloedsverdeling;
- er is vertrouwen in de technisch/administratieve uitvoerbaarheid van de vereiste systeemvoorwaarden;
- er zijn voor het realiseren van deze systeemvoorwaarden specifieke ondersteunende capaciteiten.

In het voorgaande hoofdstuk concludeerde ik voor de eerste drie jaren van de looptijd van de bestuursconvenanten dat de specifieke procesvoorwaarden in grote lijnen vervuld waren. Gezien mijn aanvullende onderzoek over de twee laatste jaren van de looptijd, blijkt er geen reden om deze conclusie te wijzigen. Er waren over de gehele periode processen van transformatie gaande waardoor de kans bestaat dat de organisatie wezenlijk (onomkeerbaar) van gedaante verandert (zie ook de Leeuw, 1994, 115). Dus de organisatie leek steeds dichterbij te komen bij een situatie waarin het mogelijk is om succesvol aan de systeemvoorwaarden te bouwen.

7.4 Systeemvoorwaarden voor een CMO

De *systeemvoorwaarden* die worden onderscheiden zijn:

- Contractering en afrekening in 'transformationele' (input-output) termen (in plaats van in 'operationele', throughput-specificerende termen);
- Monitoring van de contractafwikkeling en van de resultaten;
- Eenvoudige arbitragevoorzieningen voor het geval dat zich geschillen voordoen over contractering of contractafwikkeling;
- Zo nodig ook voorzieningen voor certificering, namelijk daar waar het gaat om extern belangrijke aspecten van de operaties, die aan de output niet (direct) meer te controleren zijn;
- Afbouw (zo nodig in termijnen) van de gedwongen winkelnering bij staf- en steundiensten;
- Terughoudendheid van het externe hogere echelon met lijninterventies;
- Terughoudendheid met het openbreken en herzien van de contracten;
- Incentives voor de resultaatverantwoordelijke managers en hun eenheden gekoppeld aan hun resultaten (input-output ratio's);
- Verplichte externe steun bij structureel tekortschieten;
- Indexering van de verplichting tot produktiviteitsverbetering.

Mijn conclusie over de eerste periode van de bestuursconvenanten (die van mijn participerende observaties) was dat het vervullen van de *systeemvoorwaarden* één van de werkzaamheden was die in de bestuursconvenantprojecten redelijk volgens plan ter hand werd genomen. Aan de ontwikkeling van contractering in input-outputtermen en passende monitorvoorzieningen werd serieus en voortvarend gewerkt. En er was voorzien in arbitrage en certificering (zie voor meer paragraaf 6.5.2 van hoofdstuk 6).

Gedurende de twee laatste jaren bleef in de begeleidingscommissies de aandacht op het punt van de beheersinstrumentatie enerzijds gevestigd op de ontwikkeling van *monitorvoorzieningen* waarmee de inspanningen en resultaten op een redelijk betrouwbare, nauwkeurige en voor vergelijking vatbare manier konden worden gevolgd. Behalve van de kant van de wetenschappelijke adviseurs kon men zich nauwelijks een voorstelling maken wat dergelijke modellen inhouden. Dat het hierbij niet ging om triviale modellen van het niveau *meer blauw op straat --> minder criminaliteit op straat*, werd wel begrepen maar verder kwam het niet. Het concreet en operationeel maken van verworven inzichten in de werking van meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de (toekomstige) vraag naar politiezorg en welke resultaten politie inzet oplevert, is nog niet van de grond gekomen. Zodoende kon ook geen ervaring worden opgedaan met de onderbouwing en evaluatie van management-, bestuurs- en beleidsbeslissingen.

Op het niveau van hoe het korps in het algemeen 'reilt en zeilt' in vergelijking met voorgaande perioden en met andere korpsen heeft het monitorvraagstuk voor de gehele looptijd dan ook fundamenteel moeilijk gelegen (Berenschot, Evaluatie Bestuursafspraken Enschede, Haarlem en Nijmegen, januari 1996, 27). Er waren de technische problemen van meetbaarheid en vergelijkbaarheid. En belemmeringen van andere dan technische aard waren:

"sterke weerstanden tegen het streven naar het gedetailleerd en vergelijkend in beeld brengen van de 'ins, doors en uits' van de korpsen, ingegeven door de vrees dat zulke korpsplaatjes pers, politiek en bureaucratie een (vermeende) inijk zouden geven in de politiekeuken met tot gevolg onterechte bemoeiingen" (Kastelein, Eindevaluatie Bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, mei 1996, 12).

De monitoring van de afzonderlijke experimentele projecten van beperkte omvang gaf geen grote moeilijkheden. Zoals al eerder genoemd ging het om projecten als 'nieuwe verhoortechnieken', het 'gericht begeleiden van problematische Marokkaanse Jongeren' en de 'integrale aanpak van buurtproblemen'.

"Voor geschoolde stafmedewerkers en wetenschappelijke adviseurs was het geen groot probleem om per geval de gekozen projecten conform methodologische en technische basisregels voor empirisch onderzoek te

definiëren, te volgen en te evalueren" (Kastelein, Eindevaluatie Bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, mei 1996, 11).

Geconstateerd kan worden dat na vijf jaar bestuursconvenanten in de drie korpsen een bescheiden begin is gemaakt met het praktisch gebruik van periodieke vergelijkende overzichten in het vijf plus- venster op het niveau van hoe het korps in het algemeen 'reilt en zeilt' in vergelijking met voorgaande perioden en met andere korpsen (zie voor een uiteenzetting van het vijf plus-venster hoofdstuk 6, paragraaf 6.8). Ook blijkt het in het politiemanagement meer en meer gebruikt te worden als basis voor managementrapportages en managementafspraken.

Naast de contractering in input-outputtermen, arbitrage en certificering staat de monitoring zo ver in de steigers dat deze systeemvoorwaarde voor een belangrijk deel is gerealiseerd.

7.5 Bestuursconvenant regio IJsselland

Voor de periode 1992 tot en met 1997 loopt er een soortgelijke bestuursconvenant in de regio IJsselland waarin zoveel mogelijk wordt voortgebouwd op hetgeen er in de drie voorgaande convenanten en ook elders is ontwikkeld en bereikt.

In IJsselland is het vijf plus-luik regiokorpsbreed en in principe op alle niveaus ingevoerd, al werken nog niet alle details.

Concreet wordt het vijf plus-luik toegepast in:

- beleidsplannen waarin het vijf plus-luik wordt uitgewerkt;
- het activiteitenplan waarin concreet is aangegeven welke projecten op welke wijze zullen worden uitgevoerd;
- de managementrapportage waarin de geplande en werkelijke cijfers van de laatste 4 kwartalen tegen elkaar worden afgezet;
- de managementafpraak waarin het vijf plus-luik als uittreksel dient uit het beleidsplan.

Op het terrein van het werkgebied, het werkaanbod, de realisatie, de resultaten en de effecten zijn alle vensters op de verschillende niveaus ingevuld. Alleen voor het stuur- en regelgebeuren is dit nog ontoereikend. Ook is er al een basis gelegd voor het verkrijgen van inzicht in de relaties tussen de vensters. Er is namelijk reeds vast te stellen waaruit het werkaanbod, de benodigde/bestede capaciteit en de geleverde producten per beleidscategorie bestaat (Berenschot, Voortgangsevaluatie vijf plus-venster politie IJsselland, 1996, 19).

De randvoorwaarden voor de werking van het vijf plus-luik zijn dan ook bijna allemaal vervuld (Berenschot, Eindrapport voortgangsevaluatie vijf plus-venster politie IJsselland, 8). Anno 1996 is de bestuursconvenant IJsselland wat betreft het vijf plus-luik gekomen op het punt waar de bestuursconvenanten Enschede, Haarlem en Nijmegen zijn geëindigd.

7.6 Oordelen stakeholders over bestuursconvenanten Enschede, Haarlem en Nijmegen

Uit het onderzoek dat het adviesbureau Berenschot deed naar de evaluatie van de bestuursconvenanten is gebleken dat zowel de betrokken korpsbeheerders, de (hoofd)officiëren van Justitie, de korpschefs en projectleiders van mening zijn dat een leereffect van de bestuursconvenanten is dat doelen voor de politie niet in de effectensfeer geformuleerd moeten worden. Beoogde effecten, aldus de respondenten, zijn nooit geheel afhankelijk van politie-activiteiten waardoor het beter is om politiedoelen in termen van inspanningen en/of diensten te formuleren. Men vindt dat de politie niet op effecten moet worden afgerekend, maar op de gerealiseerde bijdrage (Berenschot, Evaluatie bestuursafspraken Enschede, Haarlem en Nijmegen, januari 1996, 28).

Als het gaat om het 5 plus-luik zijn de actoren van mening dat het een goed denkraam vormt om systematisch kerngegevens over de omgeving, de bedrijfsvoering en de resultaten te verzamelen en verkennen. Wel is men van mening dat het 5-plus-luik nog onvoldoende aanknopingspunten biedt voor gerichte sturingsmaatregelen.

Naar mijn mening is de conclusie dat de doelen voor de politie niet in de effectensfeer geformuleerd moeten worden 'een brug te ver'. Inzichten in de effectensfeer betekenen het verzamelen van consequent dezelfde informatie, voldoende lang en op voldoende schaal. Ook verlangt dit de vorming van een databank en het voorzien in enige deskundige ondersteuning voor de analyse van dit materiaal.

7.7 Samenvatting bestuursconvenanten: eindevaluatie en kansen voor de toekomst

Drie korpsen (Enschede, Haarlem en Nijmegen) kregen gedurende vijf jaar (1990-1995) experimenteerruimte en middelen (in totaal 15 miljoen gulden: een miljoen per korps per jaar) om naar eigen inzicht bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het politiewerk, en aan een modernere beheersinstrumentatie ten dienste van korpsbeheerders en minister. Een en ander werd vastgelegd in een drietal "bestuursafspraken politie" en begeleid door drie begeleidingscommissies, onder voorzitterschap van een externe deskundige.

Mijn onderzoeksvraagstelling hierbij is *in hoeverre aan specifieke proces- en systeemvoorwaarden werd voldaan om te kunnen spreken van een ontwikkeling naar een contractuele multi-organisatie*. Tevens onderzocht ik in hoeverre aan *basisvoorwaarden* werd voldaan voor een succesvol *adviestraject* waarbij sprake is van een complexe *projectorganisatie* en van *inter-organisatiele betrokkenheden*.

In de periode vanaf begin 1991 tot en met eind 1993 volgde ik als een *passief participerende* waarnemer de gebeurtenissen in de begeleidingscommissies (zie voor een overzicht van de inhoud van de bijeenkomsten bijlage 1 bij hoofdstuk 6). In Enschede woonde ik tien vergaderingen bij, in Haarlem zeven en in Nijmegen heb ik elf vergaderingen bezocht. Ik kreeg de gelegenheid documentatie en allerlei relevante stukken in verband met de aan de orde zijnde problematiek door te nemen en ik heb naar aanleiding van de waarnemingen en interpretaties met een negental hoofdrolspelers interviews afgenomen. De materiaalverzameling in de periode 1994 tot en met de eerste helft van 1995 vond plaats door het verzamelen van algemeen toegankelijke documenten en interviews met verschillende betrokkenen (zie noot 1).

Zoals al gezegd, ligt in dit hoofdstuk de nadruk op de bevindingen die zich de laatste twee jaar van de looptijd van de bestuursconvenantenperiode voordeden (1993-1995). (Zie hoofdstuk 6 voor een beschrijving van de eerste drie jaren.)

Ten eerste ging het om ingrijpende, complexe veranderingen waarbij voorwaarden op het gebied van *advisering*, *projectorganisatie* en *interorganisationale samenwerking* van belang zijn. En om het werk van de begeleidingscommissies een kans te geven dienden tevens de *procesvoorwaarden* vervuld te zijn. Het zijn voorwaarden die de kans op een succesvolle verandering vergroten. Wat betreft het werk van de begeleidingscommissies, ten slotte, bestond dit onder meer uit het creëren van de *systeemvoorwaarden*. Bij realisatie hiervan wordt het mogelijk gemaakt om stuur- en regelbevoegdheden van afzonderlijke eenheden te vergroten en tegelijk de interorganisationale beheersing op hoofdlijnen te verbeteren.

Zoals ik in dit hoofdstuk aannemelijk maakte, werd aan de *algemene basisvoorwaarden* bij ingrijpende organisatieveranderingen niet altijd voldaan. De lange doorlooptijd van het project dat een flink verloop aan menskracht betekende en de IRT-affaire zorgden bijvoorbeeld voor het niet altijd voldoende belang toekennen aan de vervulling van de opgaven door alle betrokkenen. Desalniettemin blijkt het op sommige punten ontbreken van de algemene voorwaarden geen inbreuk op de opbrengst van het project te hebben gehad. Er was principiële steun voor het gemeenschappelijk belang van de bestuursconvenanten. De betrokkenen hebben te kennen gegeven dat de bestuursconvenanten hun geld dubbel en dwars waard zijn geweest.

Wat de onderzoeksvraag betreft, namelijk *in hoeverre aan specifieke proces- en systeemvoorwaarden werd voldaan om te kunnen spreken van een ontwikkeling naar een contractuele multi-organisatie*, kan worden vastgesteld dat de *procesvoorwaarden* in grote lijnen zijn vervuld. Als het gaat om de *systeemvoorwaarden* kan worden vastgesteld dat er tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken, de regio's en de verschillende niveaus daaronder managementcontracten zijn afgesloten. Tevens zijn er voorzieningen van certificering en arbitrage in het leven geroepen. De monitorsystemen zijn volop in ontwikkeling. Voorwaarde immers voor het slagen van een

contractuele multi-organisatie op al deze niveaus is de beschikbaarheid van passende stuur- en regelinformatie. Er wordt dan ook serieus en hard gewerkt aan de ontwikkeling van een contractuele multi-organisatie. Wil dit systeem echter ten volle tot zijn recht komen dan is het van belang dat er in verband met de monitoring naar kennis gezocht wordt met betrekking tot concrete verschijnselengebieden (politie-eenheden in hun omgevingen) die geoperationaliseerd wordt in verklarende - en als het meezit voorspellende - modellen. Kennis in de betekenis van vereenvoudigde representatie van de belangrijkste variabelen en hun onderlinge samenhangen is nog vrijwel niet voorhanden. Dus dat relevante gegevens over ingezette activiteiten en behaalde resultaten worden gemonitord en dat de relatie tussen de beoogde doelen op zowel project-, districts- als regioniveau en de ingezette inspanningen voldoende zijn geëxpliciteerd. De tweede voorwaarde behoeft vooral nog de nodige aandacht. Het bewerkstelligen hiervan wordt deels bemoeilijkt doordat er een meer actiegerichte in plaats van een cultuur gericht op leren en experimenteren bestaat. Ook leefde er weerstand om met behulp van dit soort monitorgegevens vergelijkingen op inter-regionaal toe te passen (zie paragraaf 7.4). Zo werd er voor gekozen om vergelijkingen van de eigen situatie in de tijd te maken. Dit is technisch gezien eenvoudiger dan vergelijkingen tussen korpsen onderling te maken.

Gebeurt dit niet dan is de kans groot dat de convenanten een *papieren proces* worden. Voor het verantwoord ondersteunen bij het stellen van prioriteiten, bij de verantwoording van resultaten en de bijsturing van bedrijfsprocessen bestaat dan onvoldoende inzicht.

De Leeuw betoogt dat de levensvatbare organisatie een intelligent systeem van expertise moet zijn. "Organiseren wordt *organiseren van en voor kennis*. Dat is met name het geval in organisaties die multi-zelfhandhavende eigenschappen hebben. Het gaat onder meer om de verbinding tussen informatie en besturing: informatiebehoefte wordt gekoppeld aan bestuurlijke opgaven (de Leeuw 1994, 240).

7.7.1 Kansen voor de toekomst

Zoals gezegd zijn naar het oordeel van alle betrokken partijen de bestuursconvenanten politie Enschede, Haarlem en Nijmegen succesvol geweest.

Zo wordt het gezien als een stap op weg naar een andere wijze van sturing die sterker gericht is op de producten en diensten die worden voortgebracht door de politie.

De voorzitter van de begeleidingscommissies denkt wat betreft de beheersinstrumentatie ten dienst van korpsbeheerders, "bevoegde gezagen", en de minister, dat de "*vijf-plus*" *systematiek* als belangrijkste verworvenheid moet worden gezien.

De consolidatie en proliferatie ervan vereist naar zijn oordeel echter dat:

- voor elk van de vijf vensters een zeker minimum aan variabelen wordt

afgesproken dat in alle betrokken korpsen op uniforme wijze, gedurende een langere tijd, in een bepaalde cyclus in vergelijkbare eenheden zal worden geregistreerd;

- een databank wordt ingesteld, waarin het op deze wijze verkregen materiaal ter analyse wordt opgeslagen;
- afspraken worden gemaakt over het analyseren van dit materiaal ((Kastelein, Eindevaluatie Bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, mei 1996).

Zouden deze afspraken uitblijven, dan zal de nu al bestaande divergentie zich voortzetten en zowel eenvoudige vergelijkingen als meer sophisticated transversale en longitudinale analyses onmogelijk worden.

In die zin zijn de ogen op de regio IJsselland gericht. De verworvenheden uit de bestuursafspraken Enschede, Haarlem en Nijmegen, in het bijzonder op het terrein van de beheersinstrumentatie, worden in het kader van een bestuursafpraak met de regio IJsselland verder uitgewerkt.

Duidelijk is dat monitorsystemen nooit geheel perfect zijn. Echter zonder dit soort informatie is niet duidelijk hoe het ervoor staat en of het de goede kant uitgaat. Zaken als veiligheidsontwikkelingen en politieprestaties zijn nooit helemaal te vatten met informatievoorzieningen, maar zonder lukt het zeker niet (Hacking, Bakker 1997).

NOTEN

- 1) (1) De jaarrapporten van de begeleidingscommissies, (2) De eindrapporten van de begeleidingscommissies, (3) Het rapport van de voorzitter, (4) Het rapport van Berenschot (Zie voor de precieze titels de literatuurlijst).

- 2) ***Outputmeting en Politie Output Monitor (POM)***

Doel van het project Outputmeting is een meetmethode voor de output van een politieorganisatie te ontwikkelen, die een objectieve vergelijking in de tijd en tussen korpsen mogelijk maakt. Het opgeleverde eindresultaat van het project is de Politie Output Monitor (POM).

Beleidsinformatiesysteem (BIS)

Het Beleidsinformatiesysteem van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is een database waarin informatie wordt opgeslagen over het functioneren van korpsen. Het BIS is één van de middelen waarmee de Nederlandse politie de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de bedrijfsvoering verder kan invullen. het BIS bestaat momenteel uit de modules Personeel en Financiën.

8 ORGANISATIE-ONTWIKKELINGEN IN DE REGIO AMSTERDAM-AMSTELLAND

8.1 Inleiding

In het regiokorps Amsterdam-Amstelland doen zich anno 1996 in het kader van het meer resultaatverantwoordelijk stellen van de districten verschillende bewegingen voor, die uiteindelijk tot een grotere effectiviteit en efficiency dienen te leiden. Als organisatie-adviseur in deze regio ben ik bij een hierop gericht project nauw betrokken geweest. Het betrof de decentralisatie van stuur en regelruimte op personeelsgebied.

Ook bij mijn participerende observaties en de beschrijving van het project over de decentralisatie van personele stuur- en regelruimte ging het weer om de vraag:

Is er in de regio Amsterdam-Amstelland een herverdeling van stuur- en regelactiviteiten op personeelsgebied waar te nemen tussen het centrale niveau en de afzonderlijke onderdelen die gaan in de richting van een Contractuele Multi-Organisatie (CMO)?

De ontwikkeling van een CMO betekent een recentralisatie op strategische hoofdlijnen en autonomisering van de onderdelen met betrekking tot de overige stuur- en regelementen. Bij stuur- en regelementen valt te denken aan managementterreinen als huisvesting, financiën, materieel en zoals in dit hoofdstuk centraal staat het terrein *personeel*.

Uiteindelijk biedt toegenomen autonomie op onderdeelniveau meer mogelijkheden om organisatie en omgeving op elkaar af te stemmen waardoor de organisatie er beter in zal slagen haar opgave te vervullen en daarmee haar bestaansrecht en ontwikkelingsmogelijkheden te continueren (effectiviteit).

Voor de beantwoording van de vraag werden er in 1995 en 1996 een tweetal audits uitgevoerd bij de verschillende onderdelen in de regio Amsterdam-Amstelland om de *effecten* (de mate van rechts(on)gelijkheid) van de decentralisatie van personeelsbevoegdheden in zicht te krijgen. De reden voor de korpsleiding hiertoe was dat er aanwijzingen waren dat door de toekenning van meer relatieve autonomie aan de onderdelen op het onderhavige gebied, de eenduidigheid van de rechtspositie van politiemedewerkers gevaar liep. Bij de eerste audit ging het om een inventarisatie van de invulling die er op decentraal niveau aan de toegekende personeelsautonomie werd gegeven en hoe deze door de districtspartijen werd ervaren. In aansluiting op de uitkomsten werd door de korpsleiding besloten de personele decentralisatiebeweging door te zetten. Waar mogelijk zouden in werk-/managementcontracten de toegekende beslissingsruimte, de te besteden budgetten en de daarmee te realiseren doelstellingen worden opgenomen.

Alvorens hiertoe werd overgegaan konden de 16 regio-onderdelen bij de tweede audit hun personele wensenpakket kenbaar maken om daarmee een basis onder de contractafspraken te leggen.

In voorliggend hoofdstuk wordt ingegaan op de uitkomsten van de twee audits en op de daaruit voortvloeiende beslissingen.

Zoals gezegd is één van de vereisten van een organisatie gebaseerd op resultaatverantwoordelijkheidstelling de *decentralisatie van personele stuur- en regelruimte*. Ten opzichte van de in de overige hoofdstukken beschreven empirische onderzoeken, lijkt dit (personeels)onderwerp in relatie tot de probleemstelling wellicht enigszins futiel. Gezien het werk van de politie *staat of valt* dit echter bij de competentie van de individuele politiemedewerker en de mate waarin er tussen politiemedewerkers wordt samengewerkt. Anders gezegd is de arbeidsprestatie sterk gekoppeld aan de mens en niet aan andere produktiefactoren. Indien stuur- en regelruimte op personeelsgebied in belangrijke mate in de vorm van managementafspraken worden gedecentraliseerd, is dit te zien als een belangrijke stap richting een organisatie gebaseerd op een resultaatverantwoordelijke structuur. Daarnaast biedt het organisatie-advieswerk een interessante inkijk om te kunnen illustreren hoe zo'n proces verloopt en welke problemen hierbij een rol spelen. Door te beschrijven wat zich na voltooiing van de voorgaande onderzoeken (zie hoofdstuk 4,5,6 en 7) in de regio Amsterdam-Amstelland heeft afgespeeld, wint het onderzoek aan empirische relevantie, actualiteit en reikwijdte .

Wat dit project betreft werd in 1991 de decentralisatie van stuur- en regelruimte op personeelsgebied formeel in gang gezet. De korpsleiding besloot toentertijd een lump sum naar de districten over te hevelen, waardoor enkele zaken zoals overwerk en het aantrekken van tijdelijke arbeidskrachten gemakkelijker geregeld konden worden. Dit met als doel om de effecten van het personeelsbeleid te vergroten.

Het uitgangspunt hierbij was dat de regio als *concern* diende te blijven functioneren, terwijl tegelijkertijd de afzonderlijke onderdelen meer dan voorheen hun *eigen identiteit* zouden kunnen waarmaken. Concern in de zin dat aspecten als rechtsgelijkheid, schaalvoordeel en samenwerking veilig gesteld diende te zijn. Eigen identiteit bedoeld als zelforganisatie binnen de eenheden met de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om de eigen organisatie in te richten, niet alleen wat betreft de interne vorm maar ook wat betreft externe relatie-patronen (de Leeuw, 1994, p.242).

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de organisatiestructuur van de regio en de vanaf 1991 op personeelsgebied in gang gezette decentralisatiebeweging. Hierna volgen de projectbeschrijvingen en wordt het hoofdstuk afgesloten met een samenvatting.

In dit hoofdstuk gaat het om het centrale regioniveau en de in deze regio functionerende districten.

8.2 Veranderingen politie Amsterdam en formele structuur regio Amsterdam-Amstelland

Het voormalige gemeentepolitiekorps van Amsterdam startte in 1985 een omvangrijk veranderingsproces dat de instemming had van het lokale en nationale bevoegde gezag. De veranderingen werden ingezet omdat het korps, nadat het bijna 20 jaar volledig op de openbare ordeproblematiek gericht was geweest, zich diende te heroriënteren op haar rol in de samenleving zoals die zich in de tachtiger jaren manifesteerde. Lange tijd was niet de functie van de politie in de samenleving als uitgangspunt gekozen, maar de functie ten behoeve van de overheid, gebaseerd op de idealen van de klassieke rechtsstaat. Het beginsel van de rechtsgelijkheid stond in die opvatting centraal. De politie was niet meer en niet minder dan het zwaard in handen van de overheid.

De Nederlandse samenleving maakte in de jaren 60 een omwenteling in het denken over de maatschappelijke en politieke verhoudingen door. Het functioneren van het politieke systeem werd ter discussie gesteld. De politie, die uit de aard van haar taken als conservator van de bestaande orde gold, werd als één van de eersten geconfronteerd met de gezagscrisis waarin de Nederlandse samenleving terecht was gekomen. Door een in eerste instantie starre en rigide reactie op de veranderingen, dreigde de politie in een isolement terecht te komen (Horn, 1989).

Er werd gekozen voor een ontwikkelingsrichting die aansloot bij de opvattingen zoals die in het rapport "Politie in verandering" (1977) zijn neergelegd. De meest zichtbare vernieuwing uit de beginjaren was het ontstaan van wijkteams en een ontwikkeling in de richting van een brede basispolitiezorg. Eind 1991 was de vorming van de wijkteams voltooid. Rond die tijd werd de fusie tussen rijks- en gemeentepolitie in gang gezet.

De regio Amsterdam-Amstelland is ontstaan uit een fusie van de gemeentepolitiekorpsen Amsterdam en Amstelveen en de rijkspolitiegroepen Uithoorn, Aalsmeer, Ouder-Amstel en Diemen.

Het regio-college besloot dat de nieuw te vormen politieregio gevormd zou worden naar Amsterdams model. Dit betekende dat er een negende district aan de acht al bestaande districten werd toegevoegd, bestaande uit Amstelveen, Uithoorn en Aalsmeer. De gemeente-teams Ouderkerk en Diemen werden aan het zevende district toegevoegd.

Men zag er geen noodzaak in om de centrale diensten een verandering te laten ondergaan ¹⁾. De regiovorming was voor Amsterdam-Amstelland dan ook geen écht ingrijpende zaak.

Noties van waaruit de regio Amsterdam-Amstelland onder meer ging werken, zijn:

- vraag- en resultaatgericht;

- bedrijfsmatig;
- een procesgericht besluitvormingsproces met de erbij behorende deconcentratie ²⁾ van bevoegdheden en derhalve ook deconcentratie in termen van medezeggenschap (Personeelsplan, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 1995).

8.3 Decentralisatie op personeelsgebied

8.3.1 Korte voorgeschiedenis

In 1991 werd de decentralisatie van personeelsbevoegdheden in gang gezet en formeel ingekaderd door het "Ondermandaatsbesluit rechtspositie politie 1992". Het reorganisatieproces beoogde personele procedures te verkorten en meer op maat gesneden besluitvorming.

De decentrale onderdelen ervoeren de ondersteuning vanuit het centrale (beheers) niveau als ontoereikend en tevens werd er vanuit het centrale niveau aspect specificerend opgetreden. Decentrale personeelsvoorstellen dienden door een centraal onderdeel te worden geaccordeerd, waarna ze vaak na een té lange periode op decentraal niveau konden worden uitgevoerd. Ook was er kritiek in tegengestelde richting; volgens het centrale niveau zouden de onderdelen onvoldoende capabel met toegekende vrijheidsmarges omgaan.

Vrij snel werd vanuit verschillende hoeken aangegeven dat het tempo van het veranderingsproces te hoog lag. Bepaalde rechtspositionele wijzigingen werden niet goed aan de onderdelen bekend gemaakt. Tegelijkertijd werd aangegeven dat de onderdelen op dit gebied nog onvoldoende waren toegerust.

In deze situatie komt een kentering wanneer er vanuit het centrale niveau een aantal acties plaatsvindt, zoals:

- het tot stand brengen van een voor de decentrale onderdelen bestemd software programma waarin juridische besluiten zijn opgenomen;
- het regelmatig aanbieden van een nieuwsbrief waarin zaken over onder meer arbeidsvoorwaarden en wijzigingen op dit terrein zijn opgenomen;
- het mondeling consulteren van decentrale onderdelen;
- het verzorgen van cursussen over ambtenarenrecht.

Aansluitend op deze ontwikkelingen besloot de korpsleiding begin 1995 een tussen-evaluatie naar de decentralisatie van personeelsbevoegdheden uit te laten voeren. Het uitgangspunt hierbij was dat er een passende mix diende te zijn of wel diende te ontstaan tussen centrale en decentrale stuur- en regelruimte. "Het gaat hierbij zowel om het in stand houden dan wel bereiken van een eenduidige rechtspositie als om het op districtsniveau waar kunnen maken van verantwoordelijkheden" (notitie Kuiper 1995).

8.3.2. **Audit 1: aanleiding, vraagstellingen en aanpak**

Zoals in de inleiding gesteld, waren er begin 1995 aanwijzingen dat door de toekenning van autonomie op personeelsterrein aan de onderdelen, de eenduidigheid van de rechtspositie gevaar liep. Het beleid op bijvoorbeeld het gebied van *naamgeving van functies, bevorderingen* en het *toekennen van beloningen* zou op verschillende plekken in de regio verschillend worden toegepast.

De korpsleiding vond, uitgaande van het principe van "vrijheid in gebondenheid", dat dergelijke verschillen tussen de districten niet té groot mochten worden. Eilandvorming en concurrentie, in plaats van samenwerking en een gezonde competitie, zouden de kop kunnen gaan opsteken. Er werd besloten om een audit naar bovengenoemd vraagstuk te laten plaatsvinden.

De vragen die in de audit centraal stonden, waren:

1. Welke zaken op personeelsgebied zijn centraal en welke zijn decentraal geplaatst?
2. Welke invulling wordt er op decentraal niveau aan de toegekende autonomie op personeelsgebied gegeven en levert dit onderlinge verschillen op?
3. Hoe wordt de toegekende autonomie door de districtspartijen ervaren?
4. Welke praktische aanbevelingen kunnen er op basis van de uitkomsten van het onderzoek worden gedaan?

Deze eerste audit vond binnen 4 van de 9 districten plaats. Tevens waren er medewerkers van de facilitaire diensten bij betrokken.

De districten die de meeste personele stuur- en regelruimte toegekend hadden gekregen, werden voor het onderzoek benaderd. Hierdoor zouden mogelijke contrasten op het gebied van de rechtspositie scherp naar voren kunnen komen. Zowel bij onderdeelchefs als bij de personeelsconsulenten werden interviews afgenomen. Bij het onderzoek waren de districten 3, 6, 8 en de dienst Centrale Recherche betrokken.

Op het niveau van de ondersteuning werden de chef Bureau Arbeidsvoorwaarden, een beleidsmedewerker Bureau Arbeidsvoorwaarden, de chef bureau Salarissen en de chef Werving en Selectie benaderd.

Voor de uiteenzetting van het begrip "personeelsgebied", werd gebruik gemaakt van de in de regelingen Besluit Algemene Rechtspositie Politie (BARP) en Besluit Bezoldiging Politie (BBP) opgenomen onderwerpen. Onder "centraal niveau" werd verstaan: de korpsleiding en/of de facilitaire diensten. Met de begrippen "het onderdeel/het decentrale niveau" werden de districten en de dienst Centrale Recherche bedoeld.

De doorlooptijd van het onderzoek bedroeg twee en een halve maand (medio januari 1995 tot en met eind maart 1995).

8.3.3. Samenvatting

Centrale en Decentrale bevoegdheden

Wat betreft de eerste vraag, namelijk welke stuur- en regelruimte op personeelsgebied centraal en welke decentraal zijn geplaatst, bleken de respectievelijke onderdelen tot op heden beperkte autonomie toegewezen te hebben gekregen. Van decentrale besluitvorming en budgetverantwoordelijkheid was nog weinig sprake. De onderdelen hadden nog grotendeels met "uitvoeringsregelingen" te maken³⁾.

Meer personele stuur- en regelruimte op onderdeelniveau betekent dat er passender op de desbetreffende situatie kan worden ingespeeld waardoor de kans toeneemt dat de politie haar opgave beter kan vervullen.

Decentrale bevoegdheden en Onderlinge verschillen

Een aantal zaken die wél op districtsniveau konden worden gestuurd en geregeld, bleken onderling verschillend te worden aangewend. Tevens betekende de decentrale autonomie op sommige punten dat er tussen het centrale en het decentrale beleid onvoldoende samenhang in de zin van uniformiteit bestond. Het ging om de onderwerpen:

- aanstelling;
- buitengewoon verlof;
- gratificaties/beloningen.

1. Met betrekking tot *aanstelling* bleek dat:

- op onderdeelniveau het urenaantal van een dienstverband kon worden gewijzigd. Hierdoor had men op centraal niveau geen betrouwbaar beeld over de feitelijke totale korpssterkte;
- er geen duidelijke afspraken over de minimum sterkte op onderdeelniveau waren gemaakt, waardoor formatieplaatsen soms voor een langere periode niet werden "ingevuld";
- in de respectievelijke onderdelen verschillende criteria in verband met de "honorering" van deeltijdwerk waren opgesteld.

2. Op het punt van *buitengewoon verlof* (van de korte en de lange duur) speelde dat:

- er districten waren die in verband met het toekennen hiervan de "calamiteitenregeling" hanteerden, terwijl elders het zogenaamde "sociaal verlof" werd toegepast.
- iemand óf voor een half jaar verlof zonder behoud van bezoldiging kreeg, óf een jaar op deeltijdbasis werd aangesteld;
- het per district verschilde of men in verband met een oriëntatie op een andere functie wel of niet verlof voor de lange duur kreeg.

3. Wat betreft *gratificaties/beloningen* kwam naar voren dat:

- werkzaamheden die in het éne district als onderdeel van het werkpakket werden beschouwd, daarentegen elders extra werden beloond (bijvoorbeeld de begeleiding van surveillanten).

Stuur- en regelruimte dat niet was gedecentraliseerd maar die door zowel het centrale als het decentrale niveau als probleem werd ervaren, waren:

- de inconveniënten;
- het tegengaan van ziekmeldingen.

4. Op het punt van de *inconveniënten*⁴⁾ gold dat:

- het voorkwam dat uitbetaling van de variabele component plaatsvond, terwijl er conform een dagdiensttarief uitbetaald had moeten worden.
- het per district verschilde of een werknemer individueel voor "verzwaarde uren" werd uitbetaald of dat deze gelden het gehele wijkteam toekwamen (dit speelde bij het hanteren van intekenroosters).

5. Op het gebied van *ziekte* waren de onderdelen wél verantwoordelijk om ziekmeldingen tegen te gaan, maar hadden hiertoe géén budget beschikbaar.

"Ze willen wél dat het ziektepercentage omlaag gaat. Als we dan een budget voor de aanschaf van ergonomische stoelen aanvragen, dan zijn ze opeens niet thuis. Dus wel de verantwoordelijkheid krijgen maar niet de bevoegdheden. We halen dan wat van een ander budget af. We hebben die stoelen gewoon nodig"

Waardering decentrale bevoegdheden

De aan de onderdelen toegekende autonomie werd door de districtspartijen en de dienst Centrale Recherche als middelmatig beoordeeld: de respondenten waardeerden de situatie op een schaal van 1 tot en met 10 met een 6.

Aangegeven werd dat budgetoverschrijdingen groter zijn indien de onderdelen aanspraak maken op centrale budgetten (bijvoorbeeld het opleidingen- en inconveniëntenbudget). Decentrale budgetverantwoordelijkheid zou tot meer efficiency leiden, aldus de respondenten.

In aansluiting op bovenstaande conclusies werd een aantal uit de theorie voortkomende aanbevelingen gedaan. De hieraan ten grondslag liggende veronderstelling was dat het functioneren van de regio in zijn totaliteit met name dán effectief is, indien de centrale aansturing zich in beginsel tot de strategische hoofdlijnen beperkt en men zich decentraal op de meer tactische en ook operationele zaken kan richten.

Centraal stond de aanbeveling dat de onderdelen onder bepaalde voorwaarden meer personele stuur- en regelruimte dienden te krijgen.

In de adviesrapportage werden aansluitend op de eerste audit een *ontwikkelings-* en een *ontwerptraject* onderscheiden.

Ontwerptraject

1. De aan de districtsonderdelen toegekende en toe te kennen autonomie dient gepaard te gaan met een verantwoordingsplicht (dit gaat verder dan het

principe "decentraliseren op basis van vertrouwen in het personeel"). Deze verantwoordingsplicht betekent dat er zogenaamde werk-/management-afspraken ("planning en controlrapportages") tussen het centrale niveau en de respectievelijke onderdelen worden afgesloten.

2. In deze werk-/managementafspraken zijn toegekende beslissingsruimte en hiertoe te besteden budgetten opgenomen. Daarnaast staan de te realiseren doelstellingen met betrekking tot het personeelsgebied hierin aangegeven. Tevens kunnen onderwerpen worden vastgelegd over de uitwisseling van diensten en goederen tussen de verschillende niveaus. De verantwoordingsinformatie over de behaalde doelstellingen dient in principe te worden samengevat in één tot hoogstens enkele A4's met toelichting en commentaar.
3. Bewaking en begeleiding van de in deze afspraken opgenomen doelstellingen, dient zowel vanuit het centrale als vanuit het decentrale niveau door een "controller" plaats te vinden. Deze persoon kan onder meer adviseren over de opzet, de bijstelling van de afspraak, en bijvoorbeeld één en ander interpreteren in het licht van de doelstellingen en de gemaakte afspraken. De nadruk dient hierbij te liggen op "wat" er is gerealiseerd en niet op het "hoe".
Voorkeur hierbij is om deze controllersfunctie zowel op centraal als op onderdeelniveau in te stellen (het ineenschuiven van beide werkzaamheden is niet aanbevelingswaardig). Uiteindelijk kan er hierdoor ook een nauwere relatie en een hechtere samenwerking tussen de verschillende niveaus ontstaan.

Voor *de ontwikkeling* van bovengenoemde punten dienden in ieder geval de volgende stappen te worden gezet.

1. Op centraal niveau dient tussen de korpsleiding en de onderdeelchefs ter sprake te komen welke stuur- en regelruimte nu precies centraal en welke decentraal geplaatst gaan worden. Vooropgesteld hierbij kan en zal de toegekende autonomie, vanwege de verschillende profielkenmerken van de onderdelen, verschillen. Een dienst Centrale Recherche die zich onder meer met de Plukse-wetgeving bezighoudt, zal vanwege de vele (buitenlandse) onderzoeken en de soms uitzonderlijk onregelmatige werktijden van rechercheurs, meer behoefte aan autonomie hebben dan bijvoorbeeld een wijkteam in de Amsterdamse Pijp-buurt.
2. De onder de ontwerptraject geformuleerde instrumentaria zullen vervolgens door de districts- en zo mogelijk wijkteamchefs nader uitgewerkt dienen te worden.

De korpsleiding besloot bovengenoemde aanbevelingen over te nemen hetgeen resulteerde in een tweede, hieronder beschreven, audit.

8.4 Audit 2

8.4.1 Inleiding en werkwijze

Zoals gezegd werd ter voorbereiding op een volgende stap in het personele veranderingsproces audit twee verricht. Per afzonderlijk regio-onderdeel vond een inventarisatie van het personele wensenpakket plaats. De uitkomsten zouden, indien mogelijk, in een managementcontract worden vastgelegd.

Er werd een personeelschecklist ontwikkeld met behulp waarvan de onderdeelchefs hun personele wensenpakket kenbaar konden maken. Per onderwerp kon worden aangegeven of er:

1. in de huidige situatie sprake was van verantwoordelijkheid, besluitvorming en/of een budget op decentraal niveau;
2. in de toekomst sprake zou zijn van verantwoordelijkheid, besluitvorming en/of een budget op decentraal niveau;
3. verantwoordelijkheid, besluitvorming en/of een budget gewenst was.

Indien men geen behoefte had aan een reeds op onderdeel geplaatst personeelsonderwerp, kon dat ook worden aangegeven. De checklist bestond in totaal uit 27 hoofditens onderverdeeld in ruim 200 onderwerpen.

Zowel het Hoofd Personeel Beheer en Organisatie als 15 van de 16 onderdeelchefs, in sommige gevallen samen met de personeelsconsulent of de chef bureau Ondersteuning, vulden de checklist in.

Hierna zijn in figuur 8.1 de hoofdonderwerpen van de personeelschecklist samengevat.

8.4.2 Samenvattend overzicht

In sommige gevallen werd bij de *ronde* langs de 16 regio-onderdelen scepsis over het doel van het onderzoek naar voren gebracht. Men gaf bijvoorbeeld aan voor de zoveelste maal met wensenlijstjes geconfronteerd te worden. Tot op heden hadden dergelijke lijsten de decentrale onderdelen weinig opgeleverd, aldus sommige respondenten. Ook was men er in sommige gevallen van overtuigd dat het centrale niveau door middel van de uitkomsten meer dan tot op heden "aspect specificerend" acties zou kunnen ondernemen. Een derde reden om terughoudend tegenover het onderzoek te staan, was de eis om eerst een fundamentele discussie over het personele inrichtingenvraagstuk te voeren. Nadien zouden er checklisten en dergelijke kunnen volgen, aldus de chef van de dienst Centrale Recherche. Hierdoor ontbreken de gegevens van dit onderdeel.

"Steeds weer lijsten die je afdeling passeren. Ik wil nu eerst eens een discussie over het er achterliggende concept. Daarna maak ik alle tijd om de punten en komma's in te vullen".

CHECKLIST PERSONEELS-ONDERWERPEN
- formatieplanning en beheer - functiebeschrijving/functiewaardering - instroom/werving en selectie van de functielijst - aanstelling van op de functielijst voorkomende functies - werving en selectie van niet op de functielijst - voorkomend functies en exclusief primaire opleidingen - aanstelling van niet op de functielijst voorkomende functies - instroom primaire opleidingen werving en selectie - aanstelling (primaire instroom) - verstrekken personeelsgegevens/managementrapportages - vaststellen arbeidsvoorwaarden en rechtspositie - afhandelen schadezaken (rechtspositioneel) - arbo-wetgeving/toepassing - arbeidsomstandigheden - ziekmeldingen - verlof - loopbaanontwikkeling/bevordering/loopbaanplanning - opleiding - studiefaciliteiten - plaatsing/detachering - toelagen - disciplinaire maatregelen - ontslag van op de functielijst voorkomende functies - inhuren derden - interne bezwaarprocedure - beoordeling - salarisadministratie - personeelsadministratie

figuur 8.1

De personele stuur- en regelruimte waarover men meer beslissingsruimte of duidelijkheid wilde hebben en die door meerdere onderdeelchefs werden genoemd, zijn hieronder samengevat.

Formatieplanning en beheer

Men wenste deel te nemen aan het opstellen van het deelformatieplan en daar mede een beslissing over te nemen. Tevens vond men het noodzakelijk om op het gebied van de formatieverdeling binnen het eigen onderdeel wijzigingen aan te brengen.

"Aan ieder wijkteam zijn een negen-tal projectleiders gekoppeld. Wie weet wil ik er aan het ene team maar drie hebben en aan het andere wel dertien. Dat kan nu dus niet. Het heeft met de 'hoe' vraag te maken en daar wil ik zelf over gaan".

Functiebeschrijving/functiewaardering

Men wenste voorstellen voor de creatie van nieuwe functies te doen.

Werving/Instroom en selectie van de functielijst en primaire opleiding

Men wilde informatie aanreiken op basis waarvan wervingsquota worden vastgesteld.

Bij de werving en selectie van adspiranten (en surveillanten) wenste men een adviserende rol te vervullen. Ook dienden de adspiranten bij de start van de primaire opleiding direct aan een specifiek district te worden gekoppeld. Bij het vaststellen van functieprofielen wilde men ook meer invloed uitoefenen.

"Nu kan het gebeuren dat ik er opeens tien agenten bij krijg, terwijl ik ze niet nodig heb. Dat krijg je als je dat soort processen centraal wil plannen en beheersen".

Aanstelling van op de functielijst voorkomende functies

Ook bij het aanstellen van medewerkers wilden de onderdeelchefs meer beslissingsruimte hebben en zou bureau Arbeidsvoorwaarden een meer toetsende rol moeten vervullen.

*Werving en selectie van **niet** op de functielijst voorkomende functies*

De onderdelen wilden zelf functie-eisen voor niet op de functie-lijst voorkomende functies opstellen.

*Aanstelling van **niet** op de functielijst voorkomende functies*

Bij niet op de functielijst voorkomende functies wenste men, na overleg met de Dienst Personeel en Organisatie (DPO), de individuele arbeidsvoorwaarden te kunnen opstellen.

Verstrekken personeelsgegevens/managementrapportages

Vaak werd aangegeven dat er reeds professionele managementrapportages werden opgesteld. De behoefte bestond om deze informatie structureel ter bespreking aan de korpsleiding voor te leggen.

Arbo-wetgeving/toepassing

Speerpunten op het gebied van het Arbo-beleid dienden als regionaal kader explicieter te worden geformuleerd.

Opleiding

Men was van mening dat de opleidingen die vanuit bureau Opleidingen werden aangeboden, zowel op inhoud als op effecten in de politiepraktijk geëvalueerd dienden te worden. Ook zou het opleidingen-aanbod via de lijn plaats moeten vinden en wensten de onderdelen meer over het aanbod geconsulteerd te worden. Tijdens de uitvoering van het onderzoek konden politie-medewerkers zich individueel opgeven zonder dat het management hiervan op de hoogte was, laat staan hierop een sturende invloed kon uitoefenen.

Studiefaciliteiten

Men vond dat er een regiobrede studiefaciliteitenregeling moest komen. Het was onvoldoende duidelijk welke eisen er aan medewerkers werden gesteld om voor een hogere beroepsopleiding of een universitaire opleiding in aanmerking te komen.

Plaatsing/detachering

Er diende meer vrijheid bij het detacheren van personeel te komen waardoor er beter op decentrale behoefte zou kunnen worden ingespeeld.

Beleid outplacement

Het outplacement-beleid diende duidelijker geformuleerd te worden.

Inhuren derden

Men wenste via een gedecentraliseerd consultant budget een adviseur te kunnen inhuren.

Personeelsadministratie

De behoefte bestond om zelfstandig decentrale informatie in het EMIS-(personeels)systeem in te voeren. De Dienst Personeel en Organisatie zou hierop achteraf een marginale check moeten kunnen uitvoeren.

Loopbaanontwikkeling/bevordering en loopbaanplanning

De onderdelen dienden meer bij het tot stand komen van het regionale loopbaanbeleid betrokken te worden. Tevens dienden er voor dit beleid duidelijke centrale kaders te worden geformuleerd.

Aan sommige door de onderdeelchefs naar voren gebrachte onderwerpen werd in de "oplossingen-sfeer" reeds gewerkt. Het ging om *voorstellen* die onder meer zijn opgenomen in de concept regeling Organisatie-Onderhoud Regionaal Politiekorps Amsterdam-Amstelland. Het ging dan bijvoorbeeld om:

- het zelfstandig wijzigingen in de formatieverdeling kunnen aanbrengen als het een tijdelijke functie betreft die tot aan maximaal het einde van het formatiejaar loopt;
- voorstellen indienen voor de creatie van een nieuwe functie;
- het formuleren van een studiefaciliteitenregeling.

8.4.3 Eindoordeel Audit 2 en korte termijn acties

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er met het afsluiten van managementcontracten waarin toegekende beslissingsruimte en, indien relevant, daaraan gekoppelde budgetten en personele/organisatie doelstellingen zijn opgenomen, een start kon worden gemaakt. Aanbevelingen waren dat de in de contracten vastgelegde onderwerpen vergezeld dienden te gaan met relatieve autonomie. Gebeurde dit niet, dan zou de operatie enkel gericht zijn op het monitoren van activiteiten en personeelsprestaties. Contractmanagement leidt dan tot overbureaucratisering en schiedt z'n doel voorbij. Men zal zich minder vrij gaan voelen en schaartruimte creëren. Het kunnen nemen van de meest passende beslissing met daarbij behorende waarborgen (duidelijke kaders en monitoring) vormden de "sleutel tot succes". Tegelijkertijd dienden een aantal onderwerpen, alvorens deze in aanmerking zouden komen voor een contractuele-afspraken, als regiobreed kader glashelder te worden geformuleerd.

Aansluitend op de conclusies werden er op een viertal niveaus stappen onderscheiden die resulteerden in enkele korte termijn acties, waarbij er bij de eerste stap een koppeling met het theoretische kader is gemaakt. Het ging om:

1. het maken van afspraken bestemd voor het managementcontract;
2. het vanuit de Dienst Personeel en Organisatie beter op wensen van de onderdelen inspelen;
3. consultatie door de onderdelen bij regiobrede onderwerpen;
4. het op centraal niveau bij bepaalde onderwerpen richtinggevende kaders formuleren.

Ingevuld per categorie kon gedacht worden aan de volgende zaken.

ad 1. Personeelonderwerpen vastleggen in een *managementcontract*. Het ging bijvoorbeeld om:

- zelf formatieverschuivingen kunnen aanbrengen, waardoor bijvoorbeeld het aantal projectleiders per wijkteam in een district varieert;
- een bepaald percentage "koppen" in "munt" omzetten;
- het detachement van medewerkers qua tijdsbestek en plaats kunnen bepalen.

ad 2. De dienst Personeel en Organisatie diende wat betreft haar opstelling en te nemen maatregelen te denken aan:

- het vervullen van een toetsende rol indien bij de aanstelling van medewerkers door een onderdeel individuele arbeidsvoorwaarden zijn geformuleerd;
- het zowel op inhoud als op effect evalueren van de vanuit bureau Opleidingen aangeboden cursussen/opleidingen;
- het aandragen van een duidelijk invoerprogramma/kader waardoor de onderdelen zelfstandig het Personeelsadministratie-systeem kunnen bedienen.

ad 3. Het organiseren van een sterkere consultatie vanuit de onderdelen alvorens er op centraal niveau beslissingen worden genomen. Terreinen die hiervoor in aanmerking kwamen, waren:

- het opstellen van het deelformatieplan;
- het opstellen/wijzigen van functiebeschrijvingen (bestaande en nieuwe);
- het formuleren van functieprofielen;
- het benoemen van doelgroepen indien er adspiranten geworven worden;
- het regionaal loopbaanbeleid.

ad 4. Onderwerpen waarvoor regiobrede (richtinggevende) kaders geformuleerd dienden te worden, zodat daarbinnen onderdeel- specifieke beslissingen konden worden genomen. Genoemd werden:

- het Arbo-beleid;

- de Studiefaciliteitenregeling;
- outplacement-beleid;
- detachering (bijvoorbeeld reiskostenregeling en afbouw toelage inconveniënten);
- loopbaanontwikkelingsbeleid.

De volgende korte termijn acties zouden in gang worden gezet:

- De korpsleiding voert samen met de chef van de dienst Personeel en Organisatie gesprekken met de onderdeelchefs over het door de onderdelen aangegeven personele wensenpakket.
- Vervolgens wordt besloten welke stuur- en regelruimte decentraal komen te liggen en welke hiervan contractueel worden vastgelegd.
- Er wordt nader bekeken welke zaken regiobreed anders vorm moeten krijgen.

Als reactie op de uitkomsten van de audit gaf een lid van de korpsleiding aan met plezier het vervolgtraject in te zetten. Tegelijkertijd diende *de concern-filosofie* niet uit het oog te worden verloren.

"In het verleden was de decentralisatie meer dan nu doorgevoerd⁵). Een onderdeel schafte bijvoorbeeld zelf meubilair aan. Toen de arbeidsinspectie kwam controleren, bleek het niet aan de Arbo-normen te voldoen. Ook kon men in een enkel geval met het eigen budget auto's aanschaffen. Men wist ze ergens tweedehands te verkrijgen. Binnen no-time reden die wagens niet goed meer. Of neem het voorbeeld van het inkopen van gebruikt meubilair, dus spul waaraan duidelijk het één en ander mankeert. Absoluut efficiënt, maar als leiding zeg ik dan 'zo ontvang je je gasten niet'. Dat is dan ook mijn voortdurende zorg, een samenhangend geheel zijn met een uitstraling die er staat!".

8.5 Samenvatting

Bij de decentralisatie van stuur- en regelruimte op personeelsgebied in de regio Amsterdam-Amstelland ging het om de vraag of er sprake is van een herverdeling van stuur- en regelruimte op personeelsgebied die gaan in de richting van een Contractuele Multi-organisatie.

Sinds 1991 is dit veranderingsproces in gang gezet. Anno 1996 bleek het merendeel van de 16 onderdelen deze beweging als onvoldoende krachtig te ervaren. De twee in dit hoofdstuk beschreven personeels-audits, die onder meer ter voorbereiding op de voortgang van het decentralisatieproces zijn uitgevoerd, werden bij sommige onderdelen dan ook niet onverdeeld positief ontvangen. Men geloofde niet écht in een voortschrijdende beweging op dit terrein.

De korpsleiding erkende de noodzaak om de afzonderlijke onderdelen op het personele vlak voldoende toe te rusten. Ingezien werd dat onderdelen voor een

goed functioneren, meer dan ten tijde van de uitvoering van het onderzoek, eigen personele stuur- en regelruimte nodig hebben. Tegelijkertijd mocht dit niet leiden tot bijvoorbeeld verschillen in de rechtspositie van medewerkers. Deze situatie zou zich in de regio hier en daar voordoen. Overigens zal decentralisatie van stuur- en regelruimte op personeelsgebied altijd een zekere mate aan rechtsongelijkheid met zich meebrengen. Het gaat er dan om een aantal personeelsonderwerpen te benoemen die apert eenduidig aangepakt dienen te worden.

De *eerste audit* was dan ook gericht op het zicht krijgen op onderlinge rechtspositionele verschillen. Bij sommige onderwerpen bleek dit inderdaad het geval. Op het gebied van aanstellingen, buitengewoon verlof en belonen werd in sommige regio-onderdelen het beleid té verschillend uitgevoerd, aldus de korpsleiding. Besloten werd om het personele decentralisatieproces door te zetten, echter onder voorwaarden dat toegekende personele stuur- en regelruimte vastgelegd zou worden in de vorm van een managementcontract. Hierdoor zou het centrale niveau door middel van verantwoordingsinformatie over activiteiten en personeelsprestaties zicht op de hoofdlijnen houden en waar nodig kunnen bijsturen.

Bij de *tweede audit* werd ter voorbereiding op het afsluiten van managementcontracten per onderdeel afzonderlijk het gewenste bevoegdhedenpakket geïnventariseerd. Beoogd werd om *eenheidsworst* bij de te realiseren veranderingen tegen te gaan. Aansluitend besloot de korpsleiding een aantal personele stuur- en regelbevoegdheden zowel regiobreed als per onderdeel afzonderlijk te decentraliseren. Geconcludeerd kan dan ook worden dat de regio Amsterdam-Amstelland ontwikkelingen doormaakt die in de richting van een Contractuele Multi-Organisatie lijken te gaan. Er is namelijk zoals geschetst sprake van:

- het decentraliseren van personele stuur- en regelruimte;
- het nader ontwikkelen en verfijnen van personele monitorsystemen;
- personele stuur- en regelruimte waar mogelijk vastleggen in een managementcontract;
- het aanstellen van controllers ter bewaking en begeleiding van de managementcontracten.

Wel bestaat de indruk dat de in 1991 in gang gezette personele veranderingen van centraal naar decentraal niveau (de 16 onderdelen) in een tamelijk traag tempo verlopen.

- Dit zou te maken kunnen hebben met een formele structuur die ten opzichte van de voormalige gemeentepolitiekorpsen en het rijkspolitiedistrict vrijwel ongewijzigd is gebleven. Het regiovormingsproces hield in dat er een negende district aan de acht reeds bestaande districten werd toegevoegd. De zeven centrale diensten ondergingen vrijwel geen verandering. Wellicht verklaart dit het minder stringent decentraliseren van personele stuur- en regelruimte.
- Ook heeft men er in de regio voor gekozen om op personeelsgebied in

eerste instantie te reorganiseren op micro-niveau. Zo zijn er bijvoorbeeld op het gebied van de functie-waardering stringente wijzigingen doorgevoerd. Ideeën over kwaliteit van de arbeid met aspecten als taakverruiming en participatie hebben hiertoe geleid.

- Ook de schaal van de regio lijkt een verklaring waarom veranderingen niet in een rap tempo zijn doorgevoerd. Als grootste politieregio voelt de korpsleiding zich sterk verantwoordelijk voor het behouden van eenduidigheid in beleid. Krachten die naar het oordeel van de korpsleiding té veel in de richting van een federatie gaan, probeert men in de kiem te smoren. Hierdoor ervaren onderdelen veranderingen soms als een *jo-jo spel*. Indien men volgens de korpsleiding té zelfstandig optreedt, kan dit betekenen dat de *duimschroeven worden aangedraaid*. Een lid van de korpsleiding illustreerde dit met de opmerking:

"Het gaat mij niet om macht. Dat probeer ik ze iedere keer weer uit te leggen. Als ze met dat antwoord niet tevreden zijn, dan zeg ik tegen ze 'zorg dan dat je zelf ergens regiochef wordt'".

Tot slot komt in de benaming van het project tot uitdrukking dat men aan de veranderingen op een voorzichtige, weloverwogen manier uitvoering wil geven.

Door de korpsleiding werd het project onder de noemer *audit ondermandatering op personeelsgebied* naar buiten gebracht. Bij mandaat wordt de bevoegdheid in naam van degene die het mandaat verleent uitgeoefend. *Decentralisatie* daarentegen gaat een aantal stappen verder. "Het betekent delegatie (in de zin dat de taak van de "hogere" verschuift in de richting van metabesturing), verschuiving in de richting van een divisiestructuur (verlaging van de horizontale afhankelijkheden, zwakke koppelingen tussen- en sterkere koppelingen binnen de subsystemen) ook voor lagere aggregatieniveau's, standaardisatie van de outputs van de divisie's, toelaten van differentiatie in andere aspecten, verkleinen en veranderen van de rol van de Technostructuur, helder positioneren van de Support Staff, aanpassen van de informatiesystemen en het financiële besturingssysteem om maar het belangrijkste te noemen" (de Leeuw, 1994, p.240).

Essentieel is dan ook dat de topleiding zich afvraagt wat er centraal moet blijven, dus hoe de centrale besturing vorm te geven (zie ook Burger, 1992).

NOTEN

- 1) De centrale diensten van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland zijn Centrale Recherche, Verkeerspolitie, Vreemdelingenpolitie, Executieve Ondersteuning, Personeel en Organisatie, Materiële Ondersteuning, Financieel Economische Ondersteuning, Informatiezaken en Automatisering.
- 2) In verschillende documentatie van het Amsterdamse korps worden begrippen als deconcentratie, mandaat en decentralisatie wisselend gebruikt.
Bij deconcentratie betreft het toedeling van bevoegdheden aan lager gelegen organen/eenheden. Dan kan er sprake zijn van mandatering waarbij de bevoegdheid in naam van degene die het mandaat verleent wordt uitgeoefend. Decentralisatie betekent: delegatie. Het naar beneden afstaan van beslissingsbevoegdheden waarbij een organisatie-onderdeel niet meer volledig ondergeschikt is aan het geheel maar vooral en vooreerst aan de eigen besturing.
- 3) Zie voor een uitgebreide uiteenzetting de rapportage Audit ondermandatering op personeelsgebied, H. Treur, maart 1995, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland.
- 4) Inconveniënten staat voor "ongemakken in het kader van diensttijden".
- 5) In het verleden was de decentralisatie in de Amsterdamse regio op bepaalde punten verder doorgevoerd. Indien bleek dat bepaalde beslissingen niet conform het regiobeleid werden genomen, dan werd zo'n bevoegdheid teruggedraaid. Een voorbeeld is het door de onderdelen zelf kunnen aanstellen van tijdelijke arbeidskrachten. Toen men op centraal niveau ontdekte dat het bij aanstelling regelmatig om vrienden of familie van het zittende personeel ging, werd deze vrijheid weer ingetrokken.

9 CONCLUSIES

9.1 Inleiding

In voorliggende studie ging het om de vraag naar de verdeling, respectievelijk herverdeling, van stuur- en regelactiviteiten tussen de afzonderlijke ("modulaire") politie-eenheden en de sturende en regelende niveaus of centra in hun (inter)organisationele omgeving. Ik wilde weten of - zo er inderdaad "herverdeling" zou kunnen worden geconstateerd - deze de Nederlandse politie op weg brengt naar een meer "modulaire organisatie", dat wil zeggen een grootschalige - en daarmee per definitie op hoofdlijnen gecentraliseerde - organisatie, maar opgebouwd uit relatief zeer autonome, resultaat-verantwoordelijke eenheden, waarmee en waartussen op basis van relevante monitorinformatie contractueel wordt onderhandeld en afgerekend.

Voor het onderzoek heb ik gebruik gemaakt van de modulaire organisatietheorie van Kastelein. In een paar zinnen kan over deze theorie het volgende worden opgemerkt (zie voor meer: hoofdstuk 1 en 3):

1. de gebruikelijke, maar doorgaans niet als zodanig herkende, "multicentrale functionele aansturing" van eenheden in grote complexe organisaties berooft deze eenheden van mogelijkheden om effectief in te spelen op hun eigen situatie;
2. tegelijkertijd leidt deze aansturing tot toenemende onbeheersbaarheid van zulke organisaties als geheel;
3. "contractuele multi-organisatie" biedt in beginsel mogelijkheden om zowel de strategische bestuurbaarheid van de organisatie als geheel weer te herstellen, als om de tactische en operationele stuur- en regelmogelijkheden van de afzonderlijke eenheden te verruimen;
4. er moeten twee soorten specifieke voorwaarden worden vervuld om tot een dergelijke succesvolle recentralisatie en tegelijkertijd autonomisering te komen (afgezien van de algemene voorwaarden die gelden voor elke ingrijpende reorganisatie):
 - a. voorwaarden om het veranderingsproces op gang te krijgen en te laten slagen (de "procesvoorwaarden");
 - b. voorwaarden om het nieuwe systeem daadwerkelijk te laten functioneren (de "systeemvoorwaarden").

Hypothesen die voortvloeien uit genoemde theorie en die in voorliggend onderzoek centraal stonden, zijn:

1. eenheden binnen grote complexe organisaties die meer overeenkomstig zijn ingericht met - wat genoemd wordt - een "resultaatverantwoordelijke eenheid", vertonen een grotere mate aan interne en externe passendheid dan eenheden die meer overeenkomsten vertonen met wat - in de zin van de

theorie - als een "extern op throughput-aspecten gestuurde eenheid" aangeduid wordt.

2. dergelijke "resultaatverantwoordelijke eenheden" zullen, zowel van binnenuit als door hun omgeving, als effectiever worden beoordeeld.
3. de kansen dat een eenheid autonoom en passender is en als effectiever wordt beoordeeld, zijn afhankelijk van bepaalde proces- en systeem-condities.

Vanaf eind jaren zeventig vonden ook bij de rijks- en gemeentepolitiekorpsen decentralisatieprocessen plaats, met als oogmerk om de flexibiliteit, slagvaardigheid en zelfstandigheid van de operationele eenheden te vergroten. Vanuit de hierboven aangegeven theoretische oriëntatie wilde ik een vergelijkend onderzoek doen bij eenheden die feitelijk nog niet betrokken waren in dergelijke decentralisatieprocessen én bij eenheden die er feitelijk wél in betrokken waren, of waarbij een dergelijk proces al was voltooid.

Na de nodige verkenningen startte ik het onderzoek door van een aantal operationele politie-eenheden, waarvan op grond van de verkregen informatie waarschijnlijk was dat ze op het punt van autonomie zouden contrasteren, na te gaan:

1. of de kenmerken van die eenheden en die van hun interorganisationele omgevingen inderdaad varieerden tussen die van "extern gestuurde eenheden" in "multicentrale aspectgespecificeerde organisaties" en die van "resultaatverantwoordelijke eenheden" in "contractuele multi-organisaties";
2. of er daarmee samenhangende verschillen in "passendheid" en "effectiviteit" waren aan te treffen, en;
3. of de genoemde specifieke "procesvoorwaarden" en specifieke "systeemvoorwaarden" daarbij een rol speelden of hadden gespeeld.

Tijdens bovengenoemde onderzoeksactiviteiten begon - tegen veler verwachting in - de "grote reorganisatie" van de Nederlandse politie vorm te krijgen. Het besef was sterk gegroeid, mede onder invloed van de toenemende lokale grenzen overschrijdende criminaliteit, dat de organisatie van de politie (148 gemeentepolitiekorpsen en 17 rijkspolitiedistricten) te verbrokkeld was en daardoor ondoelmatig en kostbaar. Er werd gekozen voor schaalvergroting en verbetering van de bedrijfsvoering met als doel een betere kwaliteit van het politieprodukt en een grotere doelmatigheid: bij aanvang van het derde kabinet-Lubbers, in 1989, werd besloten tot een samenvoeging op korte termijn van rijks- en gemeentepolitie (Cramwinckel en Ponsaers 1994, p.264-265).

Vanuit het vraagstuk van "herverdeling van stuur- en regelactiviteiten" was dit een bijzonder interessante ontwikkeling. Ik zou kunnen nagaan of de regiokorpsen als "multicentraal aspectspecificerende organisaties" zouden worden opgezet of meer of minder in de richting van een "contractuele multi-organisatie" zouden worden gestructureerd. Tegelijkertijd echter viel mijn draagvlak voor het doorlichten van afzonderlijke kleinere eenheden in verband met autonomie-aspecten weg.

Dit betekende dat mijn rol als organisatiedoorlichter van operationele eenheden uitgespeeld raakte. Als participierend waarnemer ben ik in plaats daarvan vervolgens deel gaan nemen aan onder meer een aantal projectorganisaties, die belast waren met de structurering en het instrumentatie-ontwerp van de regionale organisatie.

Met bovenaangeduide positieverandering werd niet de probleemstelling en het object van onderzoek, maar wel de "kijkhoek" gewijzigd: in het eerste deel van mijn empirisch onderzoek keek ik als het ware vanuit de eenheden naar de (inter)organisatorische omgeving, in het tweede deel kijk ik vanuit die omgeving naar de eenheden.

De centrale vraag hierbij is:

1. of de Nederlandse politie op weg is naar "modulaire organisatievormen".

Voorts:

2. zijn er empirische aanwijzingen dat eenheden in Nederlandse politiekorpsen die meer lijken op RVE'n in een CMO-omgeving

a. een groter "passendheid" vertonen ten aanzien van hun opgave en

b. "effectiever" zijn dan eenheden die meer lijken op EGE'n in een MCA-omgeving?

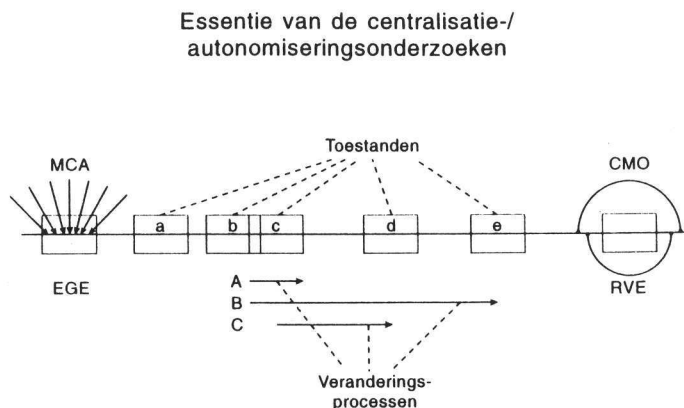
En tenslotte:

3. zijn er empirische aanwijzingen dat, voorzover er zich inderdaad veranderingen op de lijn van MCA/EGE in de richting van CMO/RVE voorgedaan hebben of voordoen,

a. de specifieke "veranderings- of procesvoorwaarden" die gelden bij een beweging van MCA naar CMO en

b. de specifieke "systeem- of functioneringsvoorwaarden" die gelden voor een CMO-systeem, een rol spelen?

Voor een schematische weergave van het hierop aansluitende onderzoeksontwerp verwijs ik naar figuur 9.1



Figuur 9.1 (Kastelein, 1994)

9.2 Decentralisatie vóór de regiovorming: uitkomsten

De eind jaren 70 in gang gezette "decentralisatie" is in belangrijke mate terug te voeren op de door de Projectgroep Organisatie Structuren geschreven rapportage Politie in Verandering (1977).

In 1975 was door het ministerie van Binnenlandse Zaken de Projectgroep Organisatie Structuren (POS) ingesteld. Ze formuleerde een theoretisch model met betrekking tot de bestaande en de wenselijke organisatorische opzet van politie-organisaties. Politie-organisaties zouden in die tijd als weinig flexibele complexe bureaucratische organisaties hebben gefunctioneerd. Ingrijpende (decentralisatie)veranderingen waren geboden. Dit had onder meer als gevolg dat er in verschillende gemeentelijke korpsen en rijkspolitie-districten werd geëxperimenteerd met teams die, in vergelijking met de gangbare situatie, konden beschikken over meer autonomie. Bekendheid kregen onder andere de *wijkteams* in Haarlem, de *contractuele structuur* in de gemeentepolitiekorpsen Eindhoven en Rotterdam en de *zelfbeheerprojecten* in het Rijkspolitiedistrict Breda.

Een mijzelf enigermate verrassende conclusie (overigens overeenkomstig met wat Burger - 1992 - elders constateerde) uit het onderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 4 (en bijlage 1 bij hoofdstuk 4) is dat er (tot aan het moment waar rijks- en gemeentepolitiekorpsen materieel opgingen in de nieuwe regiokorpsen) zowel binnen gemeente- als rijkspolitie-organisaties in feite slechts weinig afdelingen waren onder het regime van contractuele verhoudingen en waar onderling werd *afgerekend* naar de mate waarin overeengekomen resultaten werden behaald. Wel werden in een aantal gevallen serieuze pogingen ondernomen om stuur- en regelruimte van een (multi)centraal niveau over te hevelen naar een zogenaamd *middenniveau*¹⁾. Een probleem dat hierbij speelde was de tendens tot het ontstaan van wederom een "multi-centrale aspectspecificerende" aansturing van de afzonderlijke eenheden, nu echter vanuit dat middenniveau. Anders gezegd: de afzonderlijke afdelingen (*de basis*) ervoeren dat de *bureaucratie* voor een deel dichter tegen hen was aan komen te liggen. Volgens het middenkader zou de basis de toegewezen stuur- en regelruimte nog als een té grote ballast ervaren, waardoor overheveling van stuur- en regelruimte tot aan de werkvloer vooralsnog niet had plaatsgevonden. De basis zag ontoereikende opleiding en kennis als belangrijke redenen waardoor zij onvoldoende in staat werden gesteld om hun eigen afdeling met behulp van resultaatverantwoordelijke normen te runnen (de kip en het ei...).

Ook komt uit dit onderzoek bij de voormalige rijks- en gemeentepolitie naar voren dat *decentralisatie* in veel gevallen met *bezuinigen* wordt geassocieerd. Opmerkingen als: "de bezuinigingen zijn gedecentraliseerd en vóór die tijd hebben wij in redelijke welstand het werk kunnen uitvoeren " en "men heeft de schuld gedeconcentreerd, in de 60-er, begin 70-er jaren had men moeten deconcentreren, maar niet nu, nu je failliet dreigt te gaan", waren geen uitzondering. En daar waar het *kop-muntstelsel*²⁾ was ingevoerd, beschikte

men veelal wél over voldoende financiën, maar werd de personeelsterugloop als té sterk ervaren.

Bij een aantal "extern gestuurde eenheden" bleken de chefs geen behoefte aan eigen stuur- en regelruimte te hebben: "Als ik wat nodig heb, dan krijg ik dat. Ik wil ook geen budgetten; zoals het nu gaat, vind ik het goed". Deze afdelingen hielden zich óf met zogenaamde *moeilijke unica* (bijvoorbeeld moordzaken) bezig of hadden in het verleden met een dramatische situatie te maken gehad (bijvoorbeeld een doodgeschoten medewerker). Voor de directe politieke omgeving en de korpsleiding waren dit mogelijk redenen om in ieder geval deze afdelingen, waar nodig, van voldoende middelen te voorzien.

Het mij ter beschikking staande materiaal wekte dan ook de indruk dat er bij de oorspronkelijke rijks- en gemeentepolitie nog weinig echte veranderingen gaande waren van "multicentrale aspectspecificatie" in de richting van "contractuele multi-organisatie", met op de werkvloer reëel "resultaatverantwoordelijke eenheden" in de zin van onze definitie.

9.3 Regiovorming: uitkomsten

Zoals gezegd, deed zich in het kader van de regiovorming de gelegenheid voor om participerende observaties te doen in vier grote projectorganisaties: in een project *Organisatie en Bedrijfsvoering* en in de begeleidingscommissies van drie *Bestuursafpraak-projecten*. De vergelijking tussen meer MCA- en meer CMO-achtige *situaties* was hierbij niet aan de orde, slechts die naar de *bewegingen* tussen MCA en CMO en naar de condities waaronder die bewegingen al of niet plaatsvonden.

9.3.1 Hollands Midden: Organisatie en Bedrijfsvoering

Het project *Organisatie en Bedrijfsvoering*, waarin ik een adviserende rol had, vormde een onderdeel van de tweede fase van het proces gericht op de vorming van de regio Hollands Midden. De eerste fase moest resulteren in *zicht* op de doelen en op de hoofdstructuur van de nieuwe politieregio en de tweede fase op de *uitwerking* van die hoofdstructuur. In de derde fase zou deze regio (*her*)*ingericht* worden en gaan *proefdraaien*.

Ik probeerde in de eerste plaats uit het zich voordoende beeld- en besluitvormingsproces af te leiden in hoeverre aan de basisvoorwaarden voor een effectieve organisatie-advisering (Wiersema 1980), projectorganisatie (Jol 1975) en interorganisatiele coördinatie (Kottman, 1978) was voldaan. Dit om te voorkomen dat me zou ontgaan, dat een eventueel falen van de veranderingsprocessen wellicht zou zijn toe te schrijven aan het niet voldaan zijn aan deze "algemene voorwaarden". Pas als deze in redelijke mate vervuld zouden zijn, zou getraceerd kunnen worden of het al dan niet vorderen op de weg van MCA naar CMO beïnvloedt werd door de mate waarin aan de meer

specifieke vereisten voor (de)centralisatie/autonomisering voldaan werd. Anders gezegd: of zich binnen de projectgroep en in de relevante omgeving de specifieke "veranderingsvoorwaarden" voor een beweging van MCA in de richting van CMO voordeden.

In grote lijnen waren de basisvoorwaarden voor effectieve organisatie-advisering, projectorganisatie en interorganisatiele coördinatie vervuld. Wel werden er zo nu en dan klachten door projectleden geuit over een te geringe menscapaciteit in relatie tot de te realiseren opdracht. Ook typeerden enkelen de opdracht als *te vaag*, waardoor men er onvoldoende houvast aan zou hebben om ze effectief aan te pakken en uit te werken. Het project kenmerkte zich echter per definitie door een *onzekere opgave*, waardoor de aanpak niet op voorhand *besluitvormend* maar eerder *beeldvormend* diende te zijn. De projectleiding had dit bij aanvang van het project ook duidelijk naar voren gebracht: men diende zich in alternatieve, zo mogelijk contrasterende, voorstellen te verdiepen. Wellicht ging het hier om een cultureel probleem: de politie is traditioneel meer een besluitvormende dan een beeldvormende organisatie.

Een aspect in verband met de effectiviteit van het project dat er naar mijn idee uitsprong, en dat onder de noemer "algemene voorwaarden" kan worden geplaatst, is dat er zich binnen de projectgroep *geen evidente deelbelangen manifesteerden die het groepsproces blokkeerden*: het gemeenschappelijk belang werd niet alleen formeel maar ook feitelijk onderschreven.

In verband met de "procesvoorwaarden" is bij het project Organisatie en Bedrijfsvoering gekeken in hoeverre er bij de projectleden enig *besef van de specifieke "systeemvoorwaarden"* bestond en of een nieuw op te tuigen "contractuele multi-organisatie" *als realiseerbaar* werd beschouwd.

Bij ontbrekend besef en sterke twijfel op het punt van deze alternatieve inrichtingsvoorwaarden, zouden voorstellen om de regio op een dergelijke manier op te bouwen, *niet* in de eindrapportage van de projectgroep worden opgenomen, aldus de hypothesen.

Het bleek dat de meeste systeemvoorstellen die door een subgroep (waarvan ik deel uitmaakte) aan de projectleiding werden gedaan, in de eindrapportage zijn opgenomen. Zo was de intentie om inderdaad met "management- en werkcontracten" te gaan werken, en op termijn zouden deze contractuele relaties *geen vrijblijvendheid* inhouden. Districten dienden in hoge mate autonoom te functioneren. Verder was aangegeven welke informatiestromen ("monitorvoorzieningen") daartoe minimaal op operationeel, tactisch en strategisch niveau voorhanden moesten zijn. Op het punt van "certificering" zou er, om voortdurend zicht te houden op de doelbereiking door de onderscheiden organisatie-onderdelen in Hollands Midden, een systeem van controlling worden ingesteld.

Verklaringen voor het kennelijk *aanwezige systeembesef* en de grotendeels *ontbrekende twijfel aan de haalbaarheid* bij leiding en leden zijn:

- projectleiding en verschillende projectmedewerkers hadden, behalve de politie-academie, postacademische opleidingen Management en Organisatie gevolgd of waren daar mee bezig: men was op de hoogte van relevante

denkbeelden en strategieën en was van mening dat de beoogde regionale doelstellingen meer kans van slagen zouden hebben indien de regio op een meer modulaire wijze zou worden ingericht;

- er was in en rondom de projectgroep sprake van een coöperatieve, op samenwerkinggerichte cultuur: met name de projectleiding was "in" voor nieuwe, alternatieve ideeën.
- in alle bescheidenheid zij tenslotte nog opgemerkt dat ik in deze projectgroep actief heb geparticipeerd door de projectleden te informeren en te adviseren over ontwerp- en invoeringseisen van de systeemvoorwaarden.

Ik kon in het mij ter beschikking staande tijdsbestek niet meer uit eigen waarneming vaststellen in hoeverre de in de rapportage opgenomen voorstellen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd, of zouden worden. Wel zijn er inmiddels tal van aanwijzingen dat de toentertijd geformuleerde inrichtingsvoorstellen reeds is belangrijke mate zijn ingevoerd (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 5 paragraaf 5.7 en hoofdstuk 6 paragraaf 6.7).

9.3.2 Bestuursconvenanten: uitkomsten

In hoofdstuk 6 en 7 ben ik ingegaan op de bestuursconvenanten tussen Binnenlandse Zaken en de (oorspronkelijk gemeente)politiekorpsen Enschede, Haarlem en Nijmegen.

Hoofdstuk 6 is gebaseerd op participerend observerende waarnemingen en beslaat de periode 1991 tot en met 1993. De laatste periode van de looptijd van de bestuursconvenanten is beschreven in hoofdstuk 7 en is gebaseerd op informatie in de vorm van algemeen toegankelijke documenten.

De minister van Binnenlandse Zaken ging medio 1990, gehoord de korpschefs van de respectievelijke korpsen en de Hoofdofficieren van Justitie, bestuursconvenanten aan met de burgemeesters/Korpsbeheerders van genoemde plaatsen³). Deze convenanten liepen van 1 juli 1990 tot 1 juli 1995. Het hoofddoel van de afspraak was *ervaring op te doen met 'besturen op afstand'* en in het bijzonder *'inzicht te krijgen in de mate waarin naar eigen inzicht van korpsbeheer en korpsleiding te besteden extra middelen voor de politie bijdragen tot het bereiken van, deels zeer concreet en kwantitatief geformuleerde, doelstellingen op het gebied van kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid'*. Bij de achterliggende doelen, die overigens niet letterlijk en eenduidig in de oorspronkelijke afspraken waren terug te vinden, maar uit de toenmalige beleidscontext waren af te leiden, ging het om het ontwikkelen van *instrumentaria* ("monitorvoorzieningen"), *een rapportagesystematiek, denkmodellen met betrekking tot de beleids-, bestuurs- en management-consequenties* van het gesignaleerde en het zorgdragen voor *implementatie* binnen de korpsen en overdracht aan overig politieland van verworvenheden in verband met bovengenoemde punten.

De minister had over deze periode per korps per jaar in totaal een bedrag van één miljoen gulden voorwaardelijk ter beschikking gesteld. De korpsen hadden in ruil hiervoor, naast het werken aan de hierboven genoemde algemene doelstellingen, onder meer de volgende meer concrete jaarlijkse verplichtingen op zich genomen:

- lagere percentages ter kennis van de politie gekomen *misdrijven* vastgelegd in een proces-verbaal;
- hogere *oplossingspercentages* van de bij het korps ter kennis gekomen misdrijven vastgelegd in een proces-verbaal;
- lagere percentages *slachtoffers* van criminaliteit;
- hogere percentages *veiligheidsgevoelens* en *tevredenheid* met de politie;
- verhoging van de percentages *vrouwen* en *allochtonen* in het politiepersoneel.

Evaluatie van deze verplichtingen vond plaats aan de hand van de door de (oorspronkelijke gemeente) politiekorpsen aan te leveren gegevens afkomstig uit *werkdrukmetingen*, *registraties* van oplossingspercentages, *bedrijfs-onderzoeken* en dergelijke.

Per korps was er een begeleidingscommissie ingesteld. Deze commissies waren verantwoordelijk voor de evaluatie van de bestuursconvenanten en van de binnen dat kader lopende projecten en dienden jaarlijks rapport uit te brengen aan de minister en aan de korpsbeheerders over het *verloop*, de *voortgang* en de daarbinnen bereikte *resultaten*.

Evenals bij het onderzoek Hollands Midden toetste ik ook in deze drie projecten marginaal of de *algemene voorwaarden* voor een effectieve organisatie-advisering, projectorganisatie en interorganisationele coördinatie waren vervuld. Primair spitste ook hier het onderzoek zich toe op de relatie tussen de *specifieke voorwaarden* bij (de)centralisatie/autonomisering en de voortgang op de lijn MCA-CMO.

Periode 1991-1993

De *algemene voorwaarden* waren in grote lijnen vervuld. Wel was er op een gegeven moment, zoals bij veel relatief langlopende projecten het geval is, sprake van een doelambigüiteit: directe en achterliggende doelen werden door sommigen door elkaar gehaald, wat mede te maken had met personele discontinuïteit en veranderende politieke en ambtelijke prioriteiten. Verder waren de druk bezette korpsbeheerders en in een enkel geval ook de korpschef en de Hoofdofficier van Justitie vaak moeilijk op korte termijn aanspreekbaar. De Minister werd in de commissies door beleidsambtenaren vertegenwoordigd. Mijn indruk is dat deze vertegenwoordigers redelijk op de hoogte waren van wat de Minister tijdens de looptijd van het proces wenste aan of bij te sturen⁴). Voor de vertegenwoordigers van de Korpsbeheerders bleek dit soms in mindere mate het geval.

In de begeleidingscommissies zaten formele en toegevoegde leden (interne en externe adviseurs), elk vanuit verschillende netwerken. Er was sprake van een

conglomeraat van belangen. Ondanks concurrentie en rivaliteit, zoals bijvoorbeeld tussen de tot de korpsen behorende beleidsstaf en het kader en diverse externe adviseurs die oplossingen geaccepteerd en gepubliceerd probeerden te krijgen, was er ook bij de bestuursconvenanten geen twijfel aan steun voor het gemeenschappelijk belang: men was gemotiveerd en deelde in grote lijn de inzichten.

De motivatie nam bij sommigen enigermate af toen de personele invulling van de in 1989 in gang gezette regiovorming in het derde loopjaar van de bestuursconvenanten een zware wissel op het proces begon te trekken. De regiovorming slokte, aldus de respondenten, veel tijd en menskracht van de korpsen op. Onzekerheid over wat de toekomst zou brengen en de vele vergaderingen die nodig waren om de reorganisatie soepel te laten verlopen, eisten veel tijd en energie van de korpsleden op alle niveaus (Kroes e.a. 1994). Opmerkingen werden gemaakt in de trant van "hoe lang blijft dit nog doorzielen?". Punt is echter dat de bestuursconvenanten tegelijk ook in dienst staan van diezelfde regiovorming, met als doelstelling het bijdragen aan de vormgeving van meer contractuele relaties tussen enerzijds regiokorps en de diverse externe machtscentra (Korpsbeheerder, driehoek, ministerie) en anderzijds regiokorpsleiding en eenheden binnen de regio.

De *procesvoorwaarden* waren in grote lijnen vervuld. Alle in de commissies participerende partijen waren *gemotiveerd*. Dit kon onder meer worden opgemaakt uit de tijdens de vergaderingen gevoerde discussies, uit interviews en uit wandelgangcontacten.

Ook bleek er bij de korpsen en op het ministerie geen héél sterke pre-occupatie met het idee dat *verruiming van invloed* van de eenheden op de aanpak en inzet van het werk in de korpsen, gepaard zou gaan met een voor de hogere niveaus en voor het ministerie *evenredige vermindering van invloed* op dit gebeuren. Een verklaring hiervoor brengt mij op een andere procesvoorwaarde, namelijk het *besef van de noodzaak tot het ontwikkelen van monitorinstrumentaria*. Men zag in dat het verkrijgen van een beeld over de mate waarin, naar eigen inzicht van de korpsen te besteden, extra middelen bijdragen tot het bereiken van een grotere effectiviteit, tegelijkertijd betekent dat er gewerkt moet worden aan het genereren van valide, voldoende nauwkeurige en betrouwbare monitorgegevens zowel voor de eigen sturing als voor het afleggen van de verantwoording. Wel was er bij de korpsen op een gegeven moment huivering om resultaten onderling te vergelijken, omdat men vreesde dat ze ten onrechte als *prestatie-indicatoren* zouden kunnen worden gebruikt. Men achtte daarvoor de tijd nog niet rijp.

De uitwerking van de *systeemvoorwaarden* behoort tot de in de bestuursafspraken te realiseren doelstellingen en dit proces verliep - met vallen en opstaan - redelijk volgens plan.

Aan de ontwikkeling van *contractering in input-outputtermen* en van bijpassende *monitorvoorzieningen* werd door de korpsen hard gewerkt. Zacht

uitgedrukt mankeerde er in het begin van het project wel het een en ander aan de informatievoorzieningen met betrekking tot de bedrijfsvoering en de bedrijfsuitkomsten (deze was onoverzichtelijk, weinig valide en betrouwbaar en voor een belangrijk deel noch longitudinaal noch transversaal vergelijkbaar). Getracht werd om de kwaliteit maar ook de toegankelijkheid van de informatie voor korpsleiding en bestuurders te verbeteren, zodat de rapportages voor alle relevante partijen *betekenis* zouden krijgen. Halverwege de looptijd werd door één van de korpsen een rapportage aangeleverd waarin de eigen uitkomsten op punten als "opgave, aanpak en inzet en resultaten" met die van de andere twee korpsen werden vergeleken: een duidelijke vooruitgang in de ontwikkeling van de monitoring en van de rapportage-systematiek. Om met de minister te spreken:

"Datgene wat is afgesproken is goed onderzocht en gedeeltelijk ook heel goed geslaagd. Ook zijn er nevenproducten, dat kan verduveld mooi zijn!".

Wat betreft de systeemvoorwaarden *arbitrage* en *certificering* tenslotte, had voor de bestuursafspraken de onafhankelijke voorzitter deze rollen toebedeeld gekregen (wat betekende dat hij arbitreerde bij verschillen van opvatting over de contractafwikkeling en dat hij jaarlijks de rapportages certificeerde). In de van de grond komende modulaire regio-organisatie, die als blijvende verworvenheid van de bestuursconvenanten ook na afloop daarvan moet functioneren, komen dergelijke voorzieningen echter nog niet duidelijk naar voren.

Periode 1994-1995

In de laatste periode van de looptijd van de bestuursconvenanten, zie hiervoor hoofdstuk 7, kwam naar voren dat aan de *algemene basisvoorwaarden* bij ingrijpende organisatieveranderingen niet altijd werd voldaan.

Zoals gezegd leken de basisvoorwaarden in het begin van de looptijd redelijk vervuld. Halverwege de projectperiode gingen zich echter een aantal risicofactoren manifesteren die qua urgentie een remmende werking op het bestuursconvenanten project teweeg brachten.

Zo volgden bijvoorbeeld gezien *de relatief lange looptijd* van het project korpsbeheerders en HOvJ's of hun vertegenwoordigers elkaar op. Hierdoor veranderen ook visies en prioriteiten. En er werden landelijk gezien *nieuwe aanverwante projecten* gestart waardoor energie en aandacht zich meer gingen verspreiden.

Als algemene voorwaarde is het van belang een *zeker belang aan het project* toe te kennen. Wat betreft dit punt bleken bij de tientallen afzonderlijk vanuit de korpsen opgezette projecten, andere dan de politie betrokken partijen (onder meer gemeentelijke instellingen) er niet altijd voldoende belang aan toe te kennen.

Alles overziend is echter zeker gebleken dat er van het begin tot aan het einde principiële steun voor het gemeenschappelijk belang van de bestuursconvenanten als geheel is geweest. Wat niet lukte is om de eindevaluatie van de bestuursconvenanten als geheel en de beslispunten bij het

vijf plus-luik (zie paragraaf 6.8) op de agenda van de minister van Binnenlandse Zaken te krijgen.

Concluderend bleken de algemene basisvoorwaarden in voldoende mate vervuld om geen belemmering te zijn voor de beweging van een MCA naar een CMO-structuur.

Wat betreft *de procesvoorwaarden* waren deze voor zowel de eerste als voor de tweede periode van de looptijd van de bestuursconvenanten vervuld. Aan voorwaarden om succesvol aan de systeemvoorwaarden te werken, werd voldaan (zie hoofdstuk 7 paragraaf 7.3).

Ook voor de bestuursconvenanten geldt, net als voor het project Hollands Midden, dat er inmiddels sterke aanwijzingen zijn dat de ingezette lijn van het werken aan *de systeemvoorwaarden* verder wordt doorgezet. Met name waar het gaat om de concrete uitwerking van de monitorsystemen, de verschillende rapportages en het doorvoeren van contractuele relaties tot en met het rayon- en soms teamniveau, is voortgang geboekt.

Zo wordt er in de regio's waar de bestuursconvenanten zijn ingevoerd met standaard- en doorlichtingsrapportages gewerkt. Deze kunnen worden gezien als monitorvoorziening ten dienste van de beheersing en beïnvloeding van het politiewerk en de resultaten. De eerste zijn onderdeel van een normale informatiecycclus en de tweede vinden plaats op grond van gerichte onderzoeken, wanneer er bijzondere vragen beantwoord moeten worden. In de standaardrapportages wordt op elk systeemniveau (activiteit, project, team, rayon, district, regio of land) voor de presentatie van kengetalmatige informatie het zogenaamde vijf plus-luikformat gehanteerd (1. income, 2. input, 3. throughput, 4. output, 5. outcome met als *plus* de stuur- en regelinvloeden, met andere woorden: 1. werkgebied, 2. werkaanbod en werkomstandigheden, 3. aanpak en inzet, 4. productie, 5. effecten) (zie Kastelein 1994, p.17 figuur 7 en hoofdstuk 6 figuur 6.1). Betrokkenen hebben te kennen gegeven dat de bestuursconvenanten hun geld dubbel en dwars waard zijn geweest.

Om het systeem van *contractuele multi-organisatie* echter volledig tot zijn recht te laten komen is het van belang dat relevante gegevens over ingezette activiteiten en behaalde resultaten worden gemonitord en dat de relatie tussen beoogde doelen op zowel project-, districts- als regioniveau en de ingezette inspanningen voldoende zijn geëxpliciteerd. Tot op heden is dit nog onvoldoende gebeurd. Blijft dit uit dan kan binnen het systeem van contractuele multi-organisatie de monitoring en contractafwikkeling vervallen tot een *papieren proces*. Het gaat erom in plaats van te inventariseren *hoe prestaties te meten*, te meten *welke omgeving vraagt om welke aanpak en inzet om de beste prestaties te krijgen*.

Voor een stap in deze richting is geadviseerd om landelijk gezien een minimum aan politieke variabelen af te spreken die op uniforme wijze gedurende langere tijd worden geregistreerd. Om het materiaal te kunnen analyseren zal een databank moeten worden ingesteld.

Overigens wordt er in de regio IJsselland, waar in 1992 ook een

bestuursconvenant is gesloten, voortgebouwd op wat er in de andere convenanten al is ontwikkeld en bereikt.

Op de valreep van het verschijnen van dit proefschrift kan nog worden vermeld dat de Raad van Hoofdcommissarissen een projectorganisatie heeft ingesteld, die de in de bestuursconvenanten ontwikkelde en in IJsselland verder uitgewerkte 5 plus monitorinstrumentatie binnen 5 jaar, ten dienste van alle sturingsniveaus, vanaf dat van teamchefs tot aan de politieministeries, landelijk moet gaan invoeren. Hoewel geen voldoende is dit wel een noodzakelijke voorwaarde voor modulaire resultaatverantwoordelijkstelling (Borghouts, d'Hondt en Kastelein 1997).

9.4 Personele decentralisatie in de regio Amsterdam-Amstelland

In mijn huidige werkring, de regio Amsterdam-Amstelland, zijn overeenkomstige bewegingen waar te nemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de decentralisatie van stuur- en regelruimte op personeelsgebied (Zie hoofdstuk 8).

Het onderzoek bestond uit een tweetal audits die in 1995 en in 1996 werden uitgevoerd bij de 16 onderdelen in de regio Amsterdam-Amstelland. De korpsleiding had tot het onderzoek besloten om de mate van rechtsongelijkheid, die voor politiemensen werkzaam op de verschillende onderdelen zou zijn ontstaan, in kaart te brengen. Volgens velen was de rechtsongelijkheid een gevolg van een eerder in gang gezet decentralisatieproces van personele stuur- en regelruimte. Toentertijd was naar voren gekomen dat het beleid op het gebied van bijvoorbeeld naamgeving van functies, bevorderingen en het toekennen van beloningen in de onderdelen té verschillend werd toegepast, aldus de korpsleiding. Men was van mening dat rechtspostionele verschillen niet té groot mochten worden. Hierdoor zouden eilandvorming en concurrentie in plaats van samenwerking en een gezonde competitie de nadruk krijgen.

In de *eerste audit* werd bij een viertal onderdelen geïnventariseerd hoe er met de reeds aanwezige decentrale stuur- en regelruimte werd omgegaan. Een belangrijke uitkomst was dat er in algemene zin nog weinig besluitvorming en budgetverantwoordelijkheid decentraal was toegewezen. Wel bleken er duidelijke verschillen aanwezig bij de toepassing van onderwerpen als aanstelling, buitengewoon verlof en beloningen.

Uit de theorie voortkomende aanbevelingen van het onderzoek (audit 1) die werden overgenomen door de korpsleiding waren in het kort:

- het doorgang laten vinden van de personele decentralisatiebeweging om de onderdelen hun eigen passende personeelsbeleid te kunnen laten uitvoeren;
- het waar mogelijk vastleggen van toegekende personele stuur- en regelruimte, hiertoe te besteden budgetten te daarmee te realiseren doelstellingen in managementcontracten;

- het aanstellen van controllers om het geheel te bewaken en ondersteunen.

Om zicht te krijgen op hetgeen de onderdelen aan personele stuur- en regelruimte nodig hadden, werd via *audit 2* elke onderdeelchef apart benaderd. De korpsleiding stelde als randvoorwaarde, dit om de centrale personele besturing effectief vorm te kunnen blijven geven, dat zaken als sterkte en formatie een regio-aangelegenheid bleven. Ook zouden er geen budgetoverschrijdingen ten laste van het concern mogen ontstaan en diende er zoveel mogelijk personeel te worden aangetrokken.

Op onderwerpen als arbo-beleid, opleidingen, plaatsing/detachering, loopbaanontwikkeling en werving, instroom en selectie van de functielijst en primaire opleiding (in totaal kwamen er 27 hoofditens onderverdeeld in ruim 200 onderwerpen aan bod) werden door de onderdelen wensen en eisen gesteld.

Uiteindelijk werd besloten dat een aantal personele onderwerpen voor ieder onderdeel afzonderlijk contractueel zouden worden vastgelegd. Ook werden afspraken gemaakt over bijvoorbeeld meer consultatie van de onderdelen bij regiobrede onderwerpen en meer serviceverlening aan de onderdelen door de dienst Personeel en Organisatie.

Dat de aandacht bij dit project in eerste instantie primair gericht was op de rechtspositie van politiepersoneel heeft mogelijk te maken met het moeilijk vat krijgen op mogelijkheden tot efficiencyvergroting en verhoging van arbeidsproductiviteit. Ook wordt dit laatste bemoeilijkt en soms geblokkeerd door de machtspositie van politiemensen, georganiseerd in vakbonden en dienstcommissies (Van Reenen 1996).

Aan zicht krijgen op resultaten en hoe deze te beïnvloeden wordt echter ook gewerkt in de regio Amsterdam-Amstelland. Naast het decentraliseren van personeelsbevoegdheden en verantwoordelijken vastgelegd in contractuele afspraken, zullen zaken die betrekking hebben op de randvoorwaarden, de bedrijfsvoering en de prestaties contractueel worden vastgelegd. Ook in deze regio wenst men meer op resultaten te sturen en informatie te generen waardoor vragen beantwoord kunnen worden als:

- welke doelen moeten worden gesteld;
- welke (bij)sturingsmaatregelen moeten worden genomen ter realisatie van de beoogde doelen;
- zijn de resultaten het gevolg van gerichte sturingsmaatregelen of door toeval bepaald?
- welke sturingsmaatregelen leveren de beste resultaten op?

Ook deze beschreven koersveranderingen gaan richting een ontwikkeling van een contractuele multi-organisatie.

9.5 Conclusies

Het ging in dit onderzoek om de volgende vragen:

1. Zijn er in de Nederlandse politiekorpsen herverdelingen van stuur- en regelactiviteiten waar te nemen tussen de operationele eenheden en hun organisatorische omgevingen, die de kenmerken hebben van *bewegingen van een MCA/EGE-situatie in de richting van een CMO/RVE-situatie*?

2. Zijn er empirische aanwijzingen dat eenheden bij de Nederlandse politie die meer lijken op *RVE in een CMO-omgeving*:

- a. een *grotere passendheid* vertonen ten aanzien van hun opgave en
- b. *effectiever* zijn dan eenheden die meer lijken op *EGE in een MCA-omgeving*?

3. Zijn er empirische aanwijzingen dat, voorzover er zich inderdaad *veranderingen op de lijn van MCA/EGE in de richting van CMO/RVE* voorgedaan hebben of voordoen:

- a. de *specifieke procesvoorwaarden* die gelden bij een beweging van MCA naar CMO en,
- b. de *specifieke systeemvoorwaarden* die gelden voor een CMO-systeem, een rol spelen?

(Om hierover uitspraken te kunnen doen, zou aan de eerder genoemde "algemene voorwaarden" moeten zijn voldaan.)

Ad 1.

Een hoofdconclusie uit het aanvankelijke onderzoek bij de voormalige gemeente- en rijkspolietiekorpsen (hoofdstuk 4), is dat er in veel gevallen naar de letter al wel *sprake* was van decentralisatie, *feitelijke* structuurveranderingen echter, waarbij afdelingen onder het regime van contractuele verhoudingen functioneren en waar onderling wordt afgerekend naar de mate waarin overeengekomen resultaten worden behaald, kwamen, althans in mijn onderzoeksveld, nog niet voor. (Zie ook Burger 1992.)

Uit de onderzoeken naar de regionalisering en de ontwikkeling en het ontwerp van stuur- en regelinstrumentaria (hoofdstuk 5 tot en met 8) kwam daarentegen naar voren dat er op strategisch en tactisch niveau inderdaad, niet alleen verbaal maar ook materieel, met resultaat wordt geprobeerd de regio's, de districten en basiseenheden daarbinnen, op basis van contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkstelling in te richten en te laten functioneren. Het blijkt dat de overheveling van stuur- en regelruimte ook werkelijk tot aan de basis gaat plaatsvinden, en niet zal blijven steken op een middenniveau, waarbij de onderliggende afdelingen wederom afhankelijk zouden zijn aan een conglomeraat van staf-, steun- en overlegcentra.

Bij de totstandkoming van de regio Hollands Midden diende er organisatorische randvoorwaarden over de werking en inrichting van de

districten, mede in relatie tot het centrale niveau in de regio en de onder de districten ressorterende onderdelen, te worden geformuleerd. Het bleek dat relevante veranderingsvoorwaarden bij een dergelijke operatie vervuld waren (zie hoofdstuk 5).

Bij de projecten Bestuursconvenanten kregen de korpsen Enschede, Haarlem en Nijmegen 5 jaar (1990 - 1995) per korps per jaar 1 miljoen extra waarbij voldaan moest worden aan bepaalde verplichtingen (zie de hoofdstukken 6 en 7). Om dit te kunnen realiseren werden voorwaarden grotendeels vervuld die zaken als 'besturing op afstand', 'bedrijfsmatig werken' en het succesvol kunnen werken met 'kwaliteitsinstrumenten' mogelijk maken. Het ging hier om het niveau Binnenlandse Zaken, de regio's, de districten en voor een deel de onder de districten functionerende eenheden.

Ook bleek bij het hoofdstuk over de organisatie-ontwikkelingen in de regio Amsterdam - Amstelland dat er bij de decentralisatie van stuur- en regelruimte op personeelsgebied voorwaarden vervuld werden die in de richting van een CMO gaan. De districten zouden er vanuit het regioniveau stuur- en regelruimte verkrijgen.

Ad 2.

Ten aanzien van de tweede vraag moet worden vastgesteld dat uit het eerstgenoemde onderzoek bij de voormalige rijks- en gemeentepolitie niét blijkt - en achteraf gezien ook niet kón blijken - dat eenheden in een bij benadering al wat meer "contractuele multi-organisatie" *passender* en *effectiever* zijn dan die in het gebruikelijke "multicentraal aspectspecifierende netwerk".

Afgezien van het statistisch ontoereikende aantal onderzochte gevallen om tot een steekhoudende conclusie te komen, bleek de centrale variabele MCA/EGE - CMO/RVE nauwelijks te variëren: er was over het algemeen weinig contrast op het punt van autonomie. En voorzover er enige variatie was, bleek dat er geen noemenswaardig verschil was in effectiviteit tussen de meer "extern gestuurde eenheden" en de meer "resultaatverantwoordelijke eenheden".

Ad 3a.

De specifieke "procesvoorwaarden" voor een beweging van MCA naar CMO bleken in grote lijnen vervuld. (In het voorgaande onderzoek bij rijks- en gemeentepolitie bleek dit voor de procesvoorwaarde *ontbreken van de zero-sumopvatting* met betrekking tot de herverdeling van macht en invloed niet altijd het geval).

Ad 3b.

Van een realisatie van "de systeemvoorwaarden" tot op de werkvloer was in het voorafgaande onderzoek bij rijks- en gemeentepolitie nog geen sprake. In de projecten Bestuursconvenanten en in de regio Amsterdam-Amstelland wordt daarentegen expliciet en met succes gewerkt aan deze voor modulair

organiseren vereiste "systeemvoorwaarden". Of deze modulaire inrichting van de politie-organisatie ook tot aan de werkvloer zal worden doorgezet, werd tijdens mijn waarnemingen nog niet altijd duidelijk. Wel blijkt uit mijn nagekomen informatie dat men er in ieder geval in twee van de drie korpsen inmiddels toe is overgegaan om met de districten en ten dele zelfs met rayons en basiseenheden "contracten" af te sluiten en de afwikkeling ervan aan de hand van de nieuwe monitorvoorzieningen te volgen.

Het gegeven dat er in het onderzoek geen sprake was van verschil tussen de gevallen op de dimensie *vervuld zijn van de vereiste voorwaarden*, maakt dat een conclusie ten aanzien van de consequenties van het *niet vervuld zijn* ervan, niet kan worden getrokken (zie figuur 9.2).

De relatie tussen het vervuld zijn van (de)centralisatie/autonomiseringsvoorwaarden en de slaagkans van het proces in Hollands-Midden, Enschede, Haarlem, Nijmegen en Amsterdam-Amstelland (n=5)

Processen	Voorwaarden niet vervuld	Voorwaarden vervuld
Geslaagd of kansrijk	0	5
Niet geslaagd of niet kansrijk	0	0

figuur 9.2

Tot slot wil ik hier nog kwijt dat in mijn onderzoek de nadruk heeft gelegen op *condities* om te komen tot een goed functionerende contractuele multi-organisatie. Zoals ik in paragraaf 1.3 van hoofdstuk 1 heb aangegeven, komt de effectiviteitsvraag hierbij niet expliciet aan de orde. Wel meen ik voorzichtig iets te kunnen opmerken over de vraag of de huidige regionale politie-eenheden (districten, wijkteams, rayons) 'het beter doen' dan eenheden bij de voormalige rijkspolitie en gemeentepolitiekorpsen. Ik baseer mij dan voornamelijk op indrukken en geluiden die afkomstig zijn van het Bestuursconvenantenonderzoek (hoofdstuk 6 en 7) en het onderzoek naar de organisatie-ontwikkelingen in de regio Amsterdam-Amstelland (hoofdstuk 8).

Ik constateerde dat de modulaire organisaties bij de politie in opkomst zijn. Ook heb ik overwegingen om te menen dat de eenheden die onder dit 'regime' functioneren, het effectiever doen dan eenheden bij de voormalige rijks- en gemeentepolitie. Effectiever in de zin van bijvoorbeeld meer tevredenheid over het functioneren van de politie vanuit de maatschappij, minder onveiligheidsgevoelens en slachtofferschap.

Op het niveau van de basiseenheden worden er velerlei initiatieven ontwikkeld die projectmatig vorm krijgen en waarbij 'de klant' centraal wordt gesteld. De

politie inventariseert bijvoorbeeld bij het terugdringen van onveiligheidsgevoelens welke problemen burgers als het meest nijpend ervaren. Op basis van uitkomsten die qua personeelsinzet uitvoerbaar zijn en in de lijn van korpsdoelstellingen liggen, wordt dan een passende aanpak gekozen. Een dergelijke werkwijze wordt in de wijken zeer gewaardeerd en de politie boekt hiermee zowel pre- als repressief succes. Men houdt zich bewuster bezig met te nemen maatregelen waardoor bepaalde problemen effectiever teruggedrongen kunnen worden. Er wordt serieus gepoogd problemen dichter bij de wortel aan te pakken waardoor positieve resultaten worden geboekt.

Ook wordt ingezien dat een integrale aanpak over het algemeen meer effect sorteert dan wanneer de politie zelfstandig allerlei acties onderneemt.

Behalve dat de politie zich richt op bepaalde dadergroepen is men ook steeds meer bezig om de aandacht te vestigen op potentiële daders die in de toekomst voor problemen kunnen gaan zorgen. Hetzelfde geldt voor de plaatsen waar strafbare feiten plaatsvinden. Naast de zogenaamde 'hot-spots' waar men zich op richt, wordt ook steeds meer gekeken naar gebieden waar risico-analyse aantoonde dat problemen zich aan het ontwikkelen zijn en dreigen uit te groeien tot nieuwe probleemgebieden.

Men is bewuster bezig met de termijn waarop activiteiten effecten kunnen sorteren. Er wordt ingezien dat bij het ontbreken van inzichten op dit punt, men zich vastlegt op binnen bijvoorbeeld 1 jaar te behalen resultaten, terwijl die activiteiten pas na 1 jaar effect kunnen krijgen. Investeringskosten hebben dan plaatsgevonden maar door het vroegtijdig stoppen met activiteiten wegens gebrek aan resultaat, is de kans verkeken. Juist waar de oogstperiode in zicht kwam.

NOTEN

- 1) Onder een "middenniveau" ressorteren verschillende afdelingen die zich bezighouden met de kerntaken van de organisatie (bijvoorbeeld recherche, surveillance, verkeer). De centra van het "middenniveau" bestaan naast leiding, uit staf en ondersteuning ("leestonniveau") en uit diverse overlegnetwerken.
- 2) Toepassing van het "kop-munt" stelsel betekent dat bij iedere formatieplaats die niet wordt ingevuld, jaarlijks ongeveer f60.000 gulden wordt uitgespaard. Voor dit bedrag kunnen middelen worden aangewend. Deze regeling kan beperkt worden toegepast.
- 3) Eind 1993 is in verband met de gewijzigde verhoudingen ook de Hoofdofficier van Justitie de convenanten gaan ondertekenen .
- 4) Er van uitgaande dat deze sturing ook andersom plaatsvindt. Ook had de minister in het interview opgemerkt dat zij niet een persoon is die precies aangeeft wat er moet gebeuren; "zo werkt het hier niet", aldus de bewindsvrouw.

SUMMARY

1. Introduction: subject and problem definition

This study deals with the subject of distribution and re-distribution of actual¹⁾ steering and adjusting activities among single basic police units on the one hand and steering and adjusting levels or centers in their (inter)organizational environments on the other. I wanted to know if indeed such a “re-distribution” could be observed, and if this would bring the Dutch police on the way towards a more “modular organization”. By this I mean a large-scale (and so by definition at least centralized on main lines) organization, composed out of relatively autonomous but result-responsible units (“modules”), which are (within a global policy framework) predominantly controlled by means of management-contracts and work-evaluations based on relevant monitor-information.

2. Theory

The tendency towards more global central control and more autonomy of (sub) units does not only exist in private enterprises, but also in public administration and public organizations. In the sixties and seventies the aim was mainly to motivate the organizational units and their members, and to increase the involvement of the work teams at the base of the large organizations (Kastelein, 1990 and 1993). One hoped to improve their productivity and satisfaction by giving them better feedback and thereby reducing their alienation from the common endeavour. This “participation motive” was reinforced by the cultural wave of democratization and self-estimation, which later on ebbed away rather quickly (Kastelein, 1990). In the eighties another motive became prominent, namely that of the controllability of the organization as a whole in combination with “the fine tuning” of the various front units to their specific environments.

Five formal-rational arguments for centralization and central control can be distinguished:

- an external “more general” or “higher” interest, imposed from the outside on the units concerned;
- a demand for equal rights, existing outside and/or within the units concerned (“equal strikes for equal folks”);
- the combining of means, power or influence (“stronger together”);
- economy of scale (“cheaper by the dozen”);
- the desirability of standardization, uniformization or compatibility (derived from one or more of the motives mentioned above).

The question of whether, to which extent and in what way there really should be any central control, should be answered by weighting on the one side the required material and moral constraints and costs against the values gained on the other. In doing this, five categories of factors restricting the effectiveness of central steering, regulation and support of peripheral units should be taken into consideration:

- the scale of the field upon which central control is or should be exercised (number and size of the units concerned);
- the diversity of the units concerned (differences in number and size of the units concerned);
- the dynamics in the fields concerned (variation-range and variability of the variables to be controlled);
- the interdependencies within the fields concerned (mutual dependence of the variables to be controlled);
- the assertivity of the groups and/or persons within these units.

The stronger one or more of these factors arise, the higher the costs of central control probably will be, and the more the likelihood of both a control-echec for the central organs and of alienating groups and persons subordinated to this central control. These considerations are important since a large part of the internal affairs of (sub)units mostly are externally determined by many aspect-oriented centers. Thus the actual material control structure is different from the simple, formal hierarchical one. This way of control is called: "multi-central aspect specification (MCA)". In MCA environments the internal processes (the "throughputs") of the smaller units are not only specified by the traditional line-officials but also by a manifold of external specialized aspect-controlling, -coordinating, -supporting and supplying centres. Not recognizing this kind of (functional) control structures is supposed to be one of the main causes of the failure of many decentralization and autonomization projects.

A different means of control is both conceivable and feasible: one in which central steering and regulation is limited to some strategic mainlines and the above indicated aspect-oriented steering, regulation and support of the (sub)units by external centers is replaced by input-output steering and regulation, based upon self-management, contracts and (semi)market relationships between the units (the above mentioned centers being transformed into client-oriented service-providers).

A necessary provision for this system is dedicated monitor systems: the units need reliable and timely information, relevant to their steering and regulation needs. These "dashboards" also have another function, namely as information source for the external accounts concerning the contracts.

Another kind of provision is the possibility of "arbitration" in case of conflicts about the contracts. In some cases this system also requires provisions for "certification" of those external interests where some insight into the "black box" of the "autonomous module" is unavoidable.

Such an alternative organizational system is called: “contractual multi-organization” (CMO). All existing control structures in empiric reality can be positioned on a line between both these extreme ideal types MCA-CMO.

There are several requirements for a successful transformation from MCA to CMO. As already indicated: one of the failure factors is that the multi-central aspect specifying character of the initial situation is not recognized. Each “aspect specifying” center stands for a particular interest and will not be discharged by the simple decision to decentralize.

Another failure factor is the lack of awareness concerning the structural and instrumental provisions that are minimally required for the desired situation to really work. To realize the required provisions such as contracts, monitor systems, arbitration and certification, some qualitative and quantitative expertise is needed.

Last but not least there are two other failure factors, both in the field of motivation. There is often an unspoken “zero-sum assumption” at all levels of organization: the distribution of influence can be changed, but the total amount of influence exercised in the (inter)organization, as a whole, remains the same. However, the net-yield of an extensive MCA-network is very low and, in principle, the total amount of effective influence in a CMO-situation will increase: a “win-win assumption”. The “zero-sum assumption” does not motivate and in many cases works as an inhibition or an impediment to the desired change (Kastelein, 1990).

The transformation from MCA into CMO depends greatly on the motivation of the members of the organization. On the central level, this motivation is mostly derived from the awareness and recognition of the “control-echec” of the MCA-practice and the frustrations caused by it.

On the lower decentral levels, motivation can be derived from a resistance to the alienation, stemming from the MCA-system, and the resulting demand for more involvement and autonomy. Both kinds of motives complete each other. To summarize the necessary motivation-conditions (“process conditions”):

1. a predominant part of the members of the organization must recognize the MCA- character of the existing situation (instead of simply thinking in terms of “centralization”);
2. a predominant part of the members of the organization must have an awareness of the CMO-provisions that are required to make the desired situation really work (instead of only thinking in terms of a simple hierarchical “decentralization” as a solution);
3. a certain extra (instrumental as well as change process) expertise for realizing these particular provisions (monitor systems, contracting, certification and arbitration) should be available;
4. on the central levels as well as at the base of the inter-organization there must be a decisive:

- doubt on the zero-sum assumption: no a priori exclusion of a win-win outcome;
- motivation for change, stemming from the above indicated sources.

Once a CMO-organization is started, it requires the material implementation of the provisions (“system-conditions”) meant under 2 (above):

1. suitable management- and support-contracts;
2. dedicated monitor-systems;
3. provisions for arbitration and sometimes for certification;
4. significant interest for the units involved to at least fulfil the contracts and to increase their performance;
5. absence of frequent line-interventions;
6. absence of forced trade with support centers;
7. provisions for performance-incentives, absence of “punishment” in the form of budget-cutting for successful units.

Main hypotheses derived from this theory are:

1. A specific fit between a unit’s system and its contingencies (qualitative and quantitative workload, resources and constraints) will be connected with predominantly positive judgements of internal and external stakeholders about the effectiveness of this sub unit;
2. (Sub)units within “multi-central aspect specifying (inter)organizations” will have more difficulties in finding and establishing their optimal fit, regarding their particular internal and external contingencies, than “result-responsible units” within “contractual multi-organizations”. These result-responsible units will more easily find their optimal fit.
3. (Sub)units within “multi-central aspect specifying interorganizations” will gain less positive judgements about their effectiveness than units within “contractual multi-organizations”.
4. A successful change along the MCA-CMO line requires the presence of the motivation as well as the (instrumental, structural) system-conditions which are summarized above.

3. Research

My field research was carried out in the period 1990-1996, aiming at empirical indications -and if possible evidence- that the phenomena described in this theory occurred in the Dutch police. The following stages can be distinguished:

- Three orienting investigations, in order to select a number of units that were probably significantly contrasting in respect to “autonomy” (there already had taken place, spread over the country, some decentralization/autonomization programs):
 - 15 interviews with chief commissioners of municipal police forces and 8 interviews with district commanders of the state police;
 - a written inquiry in municipal and state police forces;

- a connected interview program.
- Four comparative case-studies (extensive management and organization audits by means of a standardized program): two in municipal units, two in state police units.
- Participant observations, connected interviews and document studies in the steering committees of three police forces, charged with the task to initiate and steer organizational reform projects.
- Participant observations, interviews and document studies in the project organization that designed a new regional police force, as a merger of a number of municipal forces and state police units.
- Inquiry, interview program and document study concerning a decentralization program in a newly formed regional police force.
- Updating of earlier acquired material by interviews, document studies and participant observations.

A complication during the course of the field research was that within one or two years from the beginning the developments concerning organization and control of the Dutch police came quite rapidly into operation. The 148 municipal police forces and 17 state police districts merged into 25 regional forces and 1 national supporting force.

As a result the original research design, aimed at a transversal comparison of a rather large number of units, more or less contrasting with respect to their position on the autonomy-dimension had to be left for a more dynamic, process observing approach.

As a consequence the original hypotheses-testing ambition was replaced by a more humble, explorative and plausibility-seeking attitude.

4. Main conclusions

Concerning the question whether or not in the Dutch police units can be observed in different positions (and in movements between these positions) between MCA- and CMO-environments, my conclusions can be summarized as follows:

Before “the great national police-merging process” (mentioned in former paragraph) there has already occurred here and there more or less fundamental decentralization-projects, but in the first two research stages actual empirical changes could not yet be observed. During the following research stages, focussed on the reform processes and on the organization re-design and implementation programs, it became however evident that indeed significant and effective material progress was made in fitting up the new regional forces, according to the theoretically required provisions to let them function on the basis of contractual steering and result-responsibility. There are strong indications that a considerable transfer of steering and adjusting functions now really is going down to the shop-floor and that this process will not stop somewhere in between top and base (which so often happens, as Burger, 1992, observed).

Concerning the question if there are empirical indications that units which show the theoretically foreseen characteristics of “result-responsible units in a CMO-environment” really show:

- a. a better fit to their work-load and their working-conditions, and
- b. a higher degree of effectiveness

than those that are more similar to “dependent units in an MCA-environment”, I have come to the following conclusions:

1. As already mentioned, in the intended comparison at the beginning of my investigations (stage 1 and 2) empiric variations (contrast) with respect to “autonomy” hardly did exist. So this question could not be answered (and even if the contrast would have been there, the number of cases ($n = 4$) would have been too small).
2. During the later stages of the research the so called “process-conditions”, required for a significant move from MCA towards CMO, generally turned out to be fulfilled).

Implementing the so called “system conditions” was explicitly part of the aims of the mentioned organization reform and re-design projects and programs, which I investigated in the stages 3 and further. As far as my observations reach (in 5 regional forces, in a time span in which not all the projects reached their deadlines and effects could not yet be evaluated), I have to conclude that in this respect a considerable progress is made in the direction of a “modular organization”. More and more “management contracting” and “result accounting”, based upon suited monitor provisions (the now so called “five-plus instrumentary”) are becoming normal practice. The policy-decision is now to implement within a couple of years this instrumentary in all the Dutch forces.

Although we undoubtedly have to conclude that there are significant changes in the Dutch police on the MCA-CMO dimension, I am unable to answer the question concerning the theoretically crucial role and contribution of the “process-” and “system-conditions”, because I was unable to systematically compare situations (or processes) in which these conditions were not and in which these conditions were indeed fulfilled.

So summarizing I conclude that in the Dutch police the “modular organization”, as mentioned in paragraph 2, is indeed progressing. But I have no evidence that units, operating under the new conditions are more effective than those under the former regime. It is however my opinion, beyond the scientific bearing surface but shared by many a police official, that they actually are more effective.

NOTE

¹⁾ I.e. empirically perceptible, instead of formally designed.

LITERATUUR

- Ahaus, C.T.B., en A. Kastelein, Ontwikkelingen in de contingency-benadering: enkele kritische kanttekeningen (1), *Bedrijfskunde*, 1985-4, p. 397-403.
- Ahaus, C.T.B., en A. Kastelein, Ontwikkelingen in de contingency-benadering: enkele kritische kanttekeningen (2), *Bedrijfskunde*, 1986-1, p. 87-90.
- Alons en Partners BV, Een nieuw politiebestedel in de jaren '90, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie, 1990.
- Amburgey, T.L., D. Kelly and W.P. Barnett, Resetting the clock: the dynamics of organizational change and failure, *Administrative Science Quarterly*, 1993-1, p. 51-73.
- Ashby, W.R., Self-regulation and requisite variety, *Systems thinking*, London, Penguin Books, 1969.
- Baumol, W.J., en W.G. Bowen, *Performing Arts - The Economic Dilemma*, Cambridge, 1966.
- Berenschot, Evaluatie Bestuursafspraken Politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, januari 1996.
- Berenschot, Eindrapport voortgangsevaluatie 5+-luik politie IJsselland, 1996.
- Berg, F. van den, Mintzbergs oplossing van het prescriptie/descriptieprobleem van organisatiestructuren en de methodologie van de organisatiekunde, *Bedrijfskunde*, 1990-1, p. 91-102.
- Berg, F. van den, Stagnerende veranderingsprocessen, *M&O*, 1992-2, p. 188-204.
- Bestuursafpraak tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Gemeentepolitie Enschede en Projectplan, 1990.
- Bestuursafpraak tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Gemeentepolitie Haarlem en Projectplan, 1990.
- Bestuursafpraak tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Gemeentepolitie Nijmegen en Projectplan, 1990.
- Bestuursafpraak 1992, Nijmegen in vergelijking met Enschede en Haarlem, gemeentepolitie Nijmegen, Nijmegen, mei 1993.

- Boonstra, J.J., M.I. Demenint en H.O. Steensma (red.), *Organiseren en veranderen in een dynamische wereld, Begeleiden van veranderingsprocessen binnen organisaties*, Utrecht, Lemma, 1989.
- Boonstra, J.J., *Integrale organisatie-ontwikkeling, Vormgeven aan fundamentele veranderingsprocessen*, Utrecht, Lemma, 1991.
- Boneschansker, E., H. de Groot, *Verzelfstandiging van overheidsdiensten: wanneer en hoe?*, Openbare Uitgaven, 1992-3, p. 123-130.
- Born, J.B.G., M.J.W.T. Nollen en T.P.W.M. van der Krogt, *Kwaliteit van dienstverlening: het ontwikkelen van een meetinstrument*, *Bedrijfskunde*, 1991-2, p. 218-226.
- Bouckaert, G., *Measurement and meaningful management*, in: *Public Productivity and Management Review*, 1993, 17 (1):p.31-43.
- Broer, W., *Een besturingsmodel voor politie-organisaties*, Regio Kennemerland, Haarlem, november 1992.
- Broer, W., *Inzicht*, *Algemeen Politie Blad*, 1994-11, p. 7.
- Bruinsma, G.J.N., R.J.H.A. Crijns en L. Kroes, *Kengetallen schade criminaliteit*, *Internationaal politie instituut Twente*, *Faculteit Bestuurskunde*, Universiteit Twente, 1993.
- Buitelaar, W., B. Dankbaar en M. van Klaveren, *Integrale organisatievernieuwing en arbeidsverhoudingen*, *Position Paper*, TAO-programmacluster Industrie, Apeldoorn, Maastricht, Apeldoorn, 1990.
- Burger, Y.D., J.P. van der Meer, *Decentralisatie in de praktijk, Een onderzoek naar de gang van zaken bij 80 private en publieke organisaties, Personeelbeleid*, 1991-12, p. 710-715.
- Burger, Y.D., *Tussen retoriek en realiteit: decentralisatie in de praktijk, Een verslag van een onderzoek bij 30 private en publieke organisaties, Beleidsanalyse*, 1992-2, p. 5-16.
- Burger, Y.D., *Tussen realiteit en retoriek: Decentralisatie en autonomisering in de praktijk*, Delft, Eburon, 1992.
- Burger, Y.D., J.H.F. Treur, *Decentralisatie- en autonomiseringsprocessen: een vergelijkend onderzoek naar de gang van zaken bij verschillende organisaties en bij de gemeentepolitie in het bijzonder*, Universiteit van Amsterdam, 1992.
- Burger, Y.D., M.I. Demenint en J.H.F. Treur (red.), *Effectief organiseren in de publieke en private sector, Tussen centrale beheersing en autonomie*, Utrecht, Lemma, 1993.
- Burger, Y.D., en J.H.F. Treur, *Effectiviteit en de stakeholderbenadering, Overheidsmanagement*, 1993-2, p. 33-37.
- Burger, Y.D., en J.H.F. Treur, *Decentralisatie en Autonomie, Het tijdschrift voor de politie*, 1993-5, p. 153-156.

- Burrell, G., and G. Morgan, Sociological paradigms and organisational analyses, Elements of the sociology of corporate life, Hampshire, Gower publishing company limited, 1988.
- Cachet, A., en U. Rosenthal (red.), Reorganisatie van de politie: een tussenbalans, Crisis Onderzoek Team, Arnhem, Gouda Quint, 1992.
- Cachet, A., en E. Muller, De reorganisatie van de politie, Bestuurskunde, 1995-2, p. 71-79.
- Cheng, J.L.C., and E.L. Miller, Coordination and output attainment in work units performing non-routine tasks: a cross national study, Organization Studies, 1985-6-1, p. 23-39.
- Clark, p. A., Action Research, Organizational Change, London, Harper en Row, 1972.
- Contourennota reorganisatie Politie, Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, april 1991.
- Cozijnsen, A.J., Het innovatievermogen van politie-organisaties, Onderzoek naar de mogelijkheden van een non-profit organisatie om complexe vernieuwingen succesvol door te voeren, Deventer, Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1989.
- Cozijnsen, A.J., en W.J. Vrakking, Organisatiediagnose en organisatieverandering, Alphen aan den Rijn, Samsom Bedrijfsinformatie, 1995.
- Cramwinckel, M.N., en P. Ponsaers, Het politiebestedel van België en Nederland, Bestuurskunde, 1994-6, p. 263-273.
- Demenint, M.I., en J.J. Boonstra, Over de integratie van organisatie-ontwerp- en ontwikkelingsbenaderingen bij fundamentele organisatieveranderingsprocessen, in: Effectief organiseren in de publieke en private sector, Y.D. Burger, e.a.(red.), Utrecht, Lemma BV, 1993.
- Dijkink, G., Politie en omgeving, Kennis en beleid rond de criminaliteit in Amsterdam, Alphen aan den Rijn, Jan van Arkel, 1987.
- Doorewaard, J.A.C.M., en W.F. de Nijs (red.), Integraal Management, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1992.
- Dubbeldam, M.F., en G.W. Goedmakers, Samenspel tussen contractmanagement en intern ondernemerschap: een impressie, M&O, 1993-6, 497-512.
- Eindhoven en haar politie, informatie over de gemeentepolitie Eindhoven, 1990.
- Eindrapportage Organisatie en Bedrijfsvoering, Politiekorps Hollands Midden, 1992.
- Feitsma, H., Bedrijfskunde, Organisatiekundige scholing, Bedrijfskunde, 1990-1, p. 84-90.

- Florusse, L.B., en M.J.F. Wouters, Beperkt generaliseren vanuit de case-study, Wanneer zijn praktijkoplossingen ook wetenschappelijke kennis?, M&O, 1991-3, p. 198-209.
- Fruytier, B., en P. van Amelsvoort, De invoering van het sociotechnische concept gaat niet vanzelf, in: Onderweg naar nieuwe fabrieken en kantoren, Postgroep, Deventer, Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1991.
- Fruytier, B., Organisatieverandering en het probleem van de Baron van Münchhausen, Delft, Eburon, 1994.
- Galbraith, J.R., Het ontwerpen van complexe organisaties, Alphen aan den Rijn/Brussel, Samsom, 1976.
- Gerding, G., Unit-management bij de rijksoverheid, Delft, Eburon, 1991.
- Gerritzen-Rode, P.W.A., en I.C. van der Vlies, Beginselen van Bestuursrecht, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1992.
- Groot, A.D. de, Methodologie, 's-Gravenhage, Mouton, 1981.
- Haak, A.T., Dutch Sociotechnical design in Practice, An empirical study of the concept of the whole task group, Assen, Van Gorcum, 1994.
- Hacking, M.P., en N. Bakker, Sturingsinstrumentaria voor de politie, Verrichtingen in het kader van de Bestuursafpraak, Politia Nova, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie, 1993-4, p. 9-55.
- Hacking, M.P., en N. Bakker, Noodzaak en nut van bedrijfsvergelijkingen voor de aansturing van politie-eenheden, in: Met de politie afgesproken, J. Kastelein e.a. (red.), Lelystad, Koninklijke Vermande, 1997, p. 77-91.
- Haveman, H.E., Between a rock and a hard place: organizational change and performance under conditions of fundamental environmental transformation, Administrative Science Quarterly, 1992-1, p. 48-75.
- Heijden, H.A. van der, J. Kastelein en J. Kooiman, Succes- en faalfactoren bij bestuurlijke reorganisaties, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1985.
- Hennekens, H.P.J.A.M., Een voorontwerp voor justitiële politie, Bestuurswetenschappen, 1991-1, p. 2-6.
- Herwijer, M., Effecten van zelfbeheer: Het débâcle van de Groninger Kredietbank, Beleidswetenschap, 1992-3, p. 228-248.
- Hoeksema, L.H., Organisatiediagnose, M&O, 1991-4, p. 251-260.
- Hohensteijn, A.M., Decentralisatie bij de regionale politie, Fictie of werkelijkheid?, doctoraal scriptie, Universiteit van Amsterdam, september 1993.
- Hoogerwerf, A., en D. van Ooijen, Korpsbeheerder en korpschef - Wie doet wat?, Centrum voor Bestuurskundig onderzoek, Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde, 1990.

- Horn, J., Veranderingen bij de politie, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1989.
- Hoving, W.K., en E. van de Vliert, Ondoelmatige decentralisatie bij onze ministeries, M&O, 1991-6, p. 467-488.
- Jensen, M., en W. Meckling, Theory of the firm - Managerial behaviour, agency costs and ownership structure, Journal of Financial Economics, 1976-3, p. 305-360.
- Jensen, M., Organization theory and methodology, The Accounting Review, 1983, p. 319-339.
- Jol, J. de, Succes- en Faalfactoren bij projectorganisatie, Den Haag, CAORG PTT, 1975.
- Josephus Jitta, A.N.A., Regio-korpsbeheerder: een fossiele functie?, Openbaar Bestuur, 1992-1, p. 18-20.
- Kastelein, J., Het machtsvraagstuk binnen organisaties: kanttekeningen bij de duale structuur, Bedrijfskunde, 1984-3, p. 247-250.
- Kastelein, J., Doorlichten van kleinere eenheden in grotere netwerken, M&O, 1985-6, p. 426-435.
- Kastelein, J., Doorlichtingsperspectief, Interface, 1987, p. 6-15.
- Kastelein, J., Result-responsible units and central control in public and private organizations, University of Amsterdam, EGPA-Conference, Valencia, 1987.
- Kastelein, J., Resultaatverantwoordelijke eenheden en centrale beheersing, Harvard Holland review, 1987-11, p. 93-101.
- Kastelein, J., Units' effectiveness and central control in public and private organizations, University of Amsterdam, EGPA-Conference, Leuven, 1988.
- Kastelein, J., Bedrijfskunde en bestuurskunde, Pleidooi voor een intensiever grensverkeer, Bestuur, 1989-4, p. 107-110.
- Kastelein, J., Internal and external conditions for effectiveness: Theory and operationalization, a plead for a modular approach, University of Amsterdam, EGPA-Conference, Chester, 1989.
- Kastelein, J., Modulair Organiseren, tussen autonomie en centrale beheersing, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1990.
- Kastelein, J., en Y.D. Burger, Het doorlichten van organisaties: pleidooi voor een modulaire benadering en voor terugkoppeling van doorlichtingsgegevens naar de achterliggende theorie, Beleidsanalyse, 1991-2, p. 5-15.

- Kastelein, J., Organisatorische basisvoorwaarden voor sturen op productie en kwaliteit, in: Sturen op productie en kwaliteit, A.F.A. Korsten e.a.(red.), Den Haag, Platform Beleidsanalyse, 1991 (tweede druk).
- Kastelein, J., Organisaties tussen beleid en markt, in: Bestuursvernieuwing bij de overheid, W.H.J. van 't Spijker e.a.(red.), Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1992, p. 43-53.
- Kastelein, J., Conditions of management and organization affecting productivity and quality: Overview of a long-term research programme, International Review of Administrative Sciences, 1993-59, p. 57-82.
- Kastelein, J., Organisatiekunde tussen empirie, theorie en praktijk, Universiteit van Amsterdam, Faculteit der PSCW, Vakgroep Bestuurskunde, 1994.
- Kastelein, J., Eindevaluatie Bestuursafspraken politie Enschede, Haarlem en Nijmegen, 1996.
- Kastelein, J., Vijf jaar bestuursafspraken geëvalueerd, Politia Nova, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie, 1996-2, p. 63-100.
- Kastelein, J. (eindred.), H.C.J.L. Borghouts, E.M. d'Hondt, Met de politie afgesproken; een bloemlezing uit vijf jaar bestuursafspraken, Lelystad, Koninklijke Vermande, 1997.
- Keck, S.L., and M.L. Tushman, Environmental and organizational context and executive team structure, Academy of Management Journal, 1993-6, p. 1314-1344.
- Keman, H., Institutions and public life, in: Institutions and the analyses of public politics, B. Steunenberg en F. van Vught, 1996.
- Ketchen, D.J., J.B. Thomas and C.C. Snow, Organizational Configurations and performance: a comparison of theoretical approaches, Academy of Management Journal, 1993-6, p. 1278-1313.
- Kickert, W.J.M., Verzelfstandiging bij de rijksoverheid, Bestuurswetenschappen, 1991-6, p. 406-419.
- Kickert, W.J.M., N.P. Mol en A. Sorber, Verzelfstandiging van overheidsdiensten, Bestuurskunde, 1992-1 p. 13-14.
- Kooiman, J., Sturen, besturen of (be)sturen, Bestuurswetenschappen, 1990-6, p. 408-418.
- Kooiman, J. (ed.), Modern Governance, New Government Society Interactions, London, SAGE Publications, 1993.
- Koot, W.T.M., Analyse van organisatiestructuren, de geldigheid en bruikbaarheid van de Astonstudies, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1981.
- Korsten, A.F.A., N.P. Mol en A. Sorber (red.), Sturen op productie en kwaliteit, Produktiviteit in het openbaar bestuur, Den Haag, Platform Beleidsanalyse/Vereniging voor Bestuurskunde, 1991 (tweede druk).

- Kottman, R.H.P.W., Succes- en Faalfactoren bij commissies, Amsterdam, Instituut voor Bestuurskunde, 1978.
- Kottman, R.H.P.W., Interdepartementale coördinatie, Den Haag, Binnenlandse Zaken, 1981.
- Kroes, L., L.L. Meiberg en G.J.N. Bruinsma, Vernieuwingen in politiezorg, IPIT, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, 1994.
- Krogt, T.P.W.M. van der en A. Spijker, Contractmanagement, Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, rapport nr.37, 1989.
- Krogt, T.P.W.M. van der en C.W. Vroom, Overheidsmanagers, politici en de delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, in: Effectief organiseren in de publieke en private sector: Tussen centrale beheersing en autonomie, Y.D.Burger e.a.(red.), Utrecht, Lemma, 1993, p. 75-87.
- Kuipers, H., en p. van Amelsvoort, Slagvaardig organiseren, Inleiding in de sociotechniek als integrale ontwerpleer, Deventer, Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1990.
- Kuypers, G., ABC van een onderzoeksopzet, Muiderberg, Coutinho, 1986.
- Lammers, C.J., Vergankelijkheid en duurzaamheid van ideaaltypen in de organisatietheorie, Wetenschap en technologie, Deventer 1987, p. 81-83.
- Lammers, C.J., Organisaties vergelijkenderwijs, Utrecht, Het Spectrum, 1989.
- Lammers, C.J., Organiseren van bovenaf en van onderop: een beknopte inleiding in de organisatiesociologie, Utrecht, Het Spectrum, 1993.
- Landelijke Datamodellering, Eindrapportage Definitiestudie, 1990.
- Leeuw, A.C.J. de, Organisaties: Management, analyse, ontwerp en verandering, een systeemvisie, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1990.
- Leeuw, A.C.J. de, Besturen van veranderingsprocessen, Assen, Van Gorcum, 1994.
- Maatwerk door meetwerk, Over het meten met indicatoren en kengetallen bij beleids- en productieprocessen in de kwartaire sector, Eindrapport van de werkgroep produktiviteits- en prestatiemeting van het Platform Beleidsanalyse, 's-Gravenhage, 1990.
- Meeberg, D., van de en L.J. Sievers, Sturen op afstand en kwaliteitstoetsing bij de politie, in: Tijdschrift voor de politie, 1990-8, nr.52, p. 348-352.
- Messchaert, Rapportage Messchaert in relatie met het jaarverslag en de beleidsbegroting, Enschede, Gemeentepolitie, 1987.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie, Reorganisatie katern, Agenten hebben minder geloof in doelen reorganisatie, Algemeen Politie Blad, 1993 - 15, p. 1.
- Mintzberg, H., The structuring of organizations, A synthesis of the research, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1979.
- Mintzberg, H., The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management, Strategic Management Journal, 1990-11, p. 171-195.
- MOD-handboek, CAORG-PTT/IvB UvA, 1986.
- Morgan, G., Images of Organization, California, Sage Publications, 1986.
- Nieuwenhuijsen, p. , Onthechte pose Dales geen beletsel voor bestuurlijk resultaat, Binnenlands Bestuur, 1993-43, p. 24-27.
- Ostroff, C., and N. Schmitt, Configurations of organizational effectiveness and efficiency, Academy of Management Journal, 1993-6, p. 1345-1361.
- Otto, M.M., en A.C.J. de Leeuw, Kijken denken doen, Organisatieverandering: manoeuvreren met weerbaarheid, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1989.
- Pelz, D.C., Influence: A key to effective leadership, Personel, 1952-nov.
- Perrow, C., Complex Organizations, A critical essay, New York, Random House, 1986.
- Peters, T.J., en R.H. Waterman, Excellente ondernemingen: kenmerken van succesvol management, Utrecht, Veen, 1983.
- Politie Gelderland-Zuid, Evaluatie Bestuursafpraak 1990-1995, 1996.
- Politie Kennemerland, Eindrapport Bestuursafpraak 1990-1995, 1995.
- Politie Twente, Eindrapportage, Begeleidingscommissie Bestuursafpraak, 1996.
- Post, G.J.J., Gedistribueerd ondernemerschap in organisaties, Een holistische benadering, M&O, 1993-6, 433-448.
- Postgroep, Onderweg naar nieuwe fabrieken en kantoren, Deventer, Kluwer bedrijfswetenschappen, 1991.
- Projectgroep organisatiestructuren, (POS), Politie in Verandering, 's-Gravenhage, 1977, p. 89.
- Projectgroep Integrale Kwaliteitszorg, Interimrapportage Project Integrale Kwaliteitszorg Nederlandse politie, Politia Nova, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie, 1994-3.
- Projectplan, Politiekorps Hollands Midden, 1991.
- Pröpper, I.M.A.M., en M. Herweijer, Effecten van plannen en convenanten, Deventer, Kluwer, 1992.

- Reenen, p. van, De politie is Uw Beste Kameraad, Tijdschrift voor de Politie, 1988-12, p. 531.
- Reenen, p. van, De 'onbetaalbare politie', Beleidswetenschap, 1996-2, p. 105-123.
- Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Personeelsplan, 1995.
- Reorganisatie van de politie: doelmatigheid of democratie?, Congresbundel, Studiedagcommissie Bestuurskunde Groningen, 1992.
- Rieken, J., Effectiviteit van (productie)organisaties, Naar een stakeholderbenadering, M&O, 1980-6, p. 502-520.
- Romein, J., De dialectiek van de vooruitgang, Het onvoltooid verleden, Amsterdam, Querido, 1937.
- Rosenthal, U., Wachten op de Politiewet. De besluitvorming over de nieuwe Politiewet, in: Belevingsvorming in Nederland, J.F.M. Koppenjan e.a. (red.), 's-Gravenhage, VUGA, 1987.
- Rosenthal, U., Bureaupolitiek en bureaupolitisme, Om het behoud van een competitief overheidsbestel, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1988.
- Ruijter, H. de, F.A.J. Veerman, M.A.T. van Weegen en G. de Leeuw, Integrerend leiding geven en unit-vorming, Van concept tot realiteit, Zeist, Kerckebosch, 1992.
- Schoonhoven, C.B., Problems with Contingency Theory, Administrative Science Quarterly, 1981-26, p. 349-377.
- Schreyögg, G., Contingency and Choice in Organization Theory, Organization Studies, 1980-4, p. 305-326.
- Segers, J.H.G., Methoden voor de sociale wetenschappen, Inleiding tot de structuur van het onderzoeksproces en tot de methoden van dataverzameling, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1987.
- Sitter, L.U. de, Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren, Deventer, Kluwer, 1987.
- Sitter, L.U. de, Moderne Sociotechniek, Gedrag en Organisatie, 1989-2, p. 222-252.
- Sitter, L.U. de, Het sociotechnisch perspectief, Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken, jrg.6, 1990-3, p. 4-19.
- Starren, H.G., en J. Kastelein, Contractmanagement, Perspectieven en problemen, Handboek Politie-informatie, maart 1989, p. 1-14.
- Startnotitie, Politiekorps Hollands-Midden, maart 1991.
- Steunenbergh, B., J. de Vries en J.L.M.L. Soeters, Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde, Bestuurskunde, 1996-5, p. 212-216.

- Stol, W.Ph., Het beoordelen van overheidsinstellingen: sociale effectiviteit, M&O, 1992-6, p. 522-542.
- Struik, A.M., Die pet past ons allemaal, een onderzoek naar de mate van passendheid van politie-afdelingen in het kader van de modulaire organisatie theorie, Eindscriptie, Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Bestuurskunde, maart 1993.
- Tannenbaum, A.S., and R.L. Kahn, Organizational Control Structure, Human Relations, 1957, vol. X.
- Tannenbaum, A.S., B. Kavcic, M. Rosner, M. Vianello and G. Wieser, Hierarchy in organizations, An international comparison, San Francisco, Jossey-Bass, 1974.
- Taylor, F., Scientific Management, Volume 1, Shop management, New York, Harper and Row, 1947.
- Teulings, A.W.M., Ontwikkelingen van ken- en stuurgetallen ten behoeve van human resources management, Amsterdam, Soru, 1992.
- Teulings, A.W.M., Resultaatverantwoordelijk management als coördinatiewijze van organisaties, in: Effectief organiseren in de publieke en private sector, Tussen centrale beheersing en autonomie, Y.D. Burger e.a.(red.), Utrecht, Lemma BV, 1993.
- Teulings, A.W.M., De recalcitrante organisatie, Het draagvlak voor herstructurering en bestuurlijke vernieuwing bij de rijksoverheid, M&O, 1993-5, p. 353-370.
- Tjonding, J.L.J.L., Neo-institutionele economie, Bestuurskunde, 1996-5, p. 246-254.
- Treur, J.H.F., Contractmanagement bij Rijks- en Gemeentepolitie, Tijdschrift voor de politie, 1990-4, p. 157-159.
- Treur, J.H.F., Centralisatie- en decentralisatie-aspecten van de regionalisering, Tijdschrift voor de Politie, 1990-12, p. 497-500.
- Treur, J.H.F., Contractual management and result-responsibility in the Dutch state police and municipal police, University of Amsterdam, EGOS-Conference, Athens, 1990.
- Treur, J.H.F., Succes- en faalfactoren van organisatieprocessen in het kader van de regiovorming, Tijdschrift voor de Politie, 1991-4, 178-180.
- Treur, J.H.F., Regiovorming en autonomisering, Tijdschrift voor de Politie, 1992-6, p. 255-259.
- Treur, J.H.F., Districtsformation and autonomization, University of Amsterdam, EGPA-Conference, Pisa, 1992.
- Treur, J.H.F., Resultaatverantwoordelijkheid en effectiviteit bij gemeentepolitiekorpsen, Beleidsanalyse, 1992-2, p. 255-259.

- Treur, J.H.F., Regionale politie en decentralisatie, in: Effectief organiseren in de publieke en private sector: Tussen centrale beheersing en autonomie, Y.D.Burger e.a.(red.), Utrecht, Lemma, 1993.
- Treur, J.H.F., Result-responsibility and effectiveness in the Dutch municipal police, University of Amsterdam, IIAS-Conference, Leuven, 1993.
- Treur, J.H.F., Centralisatie en decentralisatie bij de Nederlandse politie: een hoopvol perspectief?, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink bv, 1995. p. 1-20.
- Treur, H., Audit ondermandatering op personeelsgebied, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 1995.
- Treur, J.H.F., Bestuursafspraken bij de Nederlandse politie: een modulaire organisatie in opkomst?, in: Met de politie afgesproken; een bloemlezing uit vijf jaar bestuursafspraken, Lelystad, Koninklijke Vermande, 1997, p. 159-171.
- Tulder, F. van, Naar een doelmatige politie?, in: Reorganisatie van de politie: een tussenbalans, A. Cachet en U. Rosenthal (red.), Arnhem, Gouda Quint, 1992.
- Veerman, G.J., Zaken zijn zaken - het openbaar ministerie en beleid, Bestuurswetenschappen, 1991-1, p. 7-27
- Ven, C.A.E. van de, Decentralisatie- en informatiebeleid in complexe organisaties, M&O, 1993-4, p. 285-304.
- Verschuren, p. J.M., De probleemstelling voor een onderzoek, Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1986.
- Vijver, C.D., van der, De burger en de zin van strafrecht, Lelystad, Koninklijke Vermande BV, 1993.
- Vrakking, W.J., Ontwerpen via cultuurinterventies, Mens en Onderneming, 1985-1, p. 47-55.
- Vries, J. de, en A.F.A. Korsten, Verzelfstandiging: panacee of placebo?, Bestuurskunde, 1992-1, p. 5.
- Weick, K.E., The social psychology of organizing, New York, Random House, 1979.
- Wichard, G.M., en G.R. Eyzenga, Organisatiediagnose: Illusie of instrument?, M&O, 1991-4, p. 233-250.
- Wiersema, J.H.D., Succes- en Faalfactoren bij organisatie-advisering, Den Haag, CAORG PTT, 1980.
- Wissema, J.G., Unit management, Het decentraliseren van ondernemerschap, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1989.

- Woodward, J., Industrial Organization, Theorie and Practice, London, Oxford University Press, 1965.
- Woodward, J., Technology, material control and organizational behavior, uit: Modern organizational theory, Contextual, environmental and socio-cultural variables, Kent, Ohio State University Press, 1973.
- Yin, R.K., Case Study Research, Design and Methods, Newbury Park/London/New Delhi, Sage Publications, 1989.
- Zwaan, A. H. van der, Organisatie-Onderzoek, Leerboek voor de praktijk: het ontwerpen van onderzoek in organisaties, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1990.

BIJLAGEN

Bijlagen bij hoofdstuk 3

- 1 MCA-CMO checklist
- 2 Fasen management- en organisatiedoorlichting (MOD)
- 3 Berekening MCA-CMO en TCO index passendheid en effectiviteit

Bijlagen bij hoofdstuk 4

- 1 Vooronderzoeken:
 1. Een eerste verkenning bij gemeente- en rijkspolitie
 2. Een enquête
 3. Interviewprogramma afdelingschefs

1A Bijlage bij vooronderzoek 1

1B Bijlage bij vooronderzoek 2

1C Bijlage bij vooronderzoek 3

Bijlagen bij hoofdstuk 5

- 1 Overzicht bijeenkomsten project “Organisatie en bedrijfsvoering”
Hollands-Midden

Bijlagen bij hoofdstuk 6

- 1 Overzicht inhoud bijeenkomsten bestuursconvenanten Enschede,
Haarlem en Nijmegen
- 2 Bestuursafpraak Ministerie van Binnenlandse Zaken en
gemeentepolitie Enschede

BIJLAGE 1 BIJ HOOFDSTUK 3

5 MCA-CMO Checklist

1	2	3	4	5	6	EXTERNE BETREKKINGEN	COMMENTAAR
☐	☐	☐	☐	☐	☐	opdrachtgevers, klanten, afnemers	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	toeleveranciers, onderst. eenheden	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	vertegenwoordigende organen, bonden	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	promotie, public relations	
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		

1	2	3	4	5	6	FINANCIERING	COMMENTAAR
☐	☐	☐	☐	☐	☐	investerings	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	inkoop	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	productie	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	verkoop	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	prijsstelling	
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		

1	2	3	4	5	6	ONTWIKKELING	COMMENTAAR
☐	☐	☐	☐	☐	☐	nieuwe produkten / diensten	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	aanpassen bestaande produkt / dienst	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	r en d	
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		

1	2	3	4	5	6	INFORMATIE	COMMENTAAR
☐	☐	☐	☐	☐	☐	hardware	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	software	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	verkrijgen van info.	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	leveren van info.	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	vorm, frequentie, tijd	
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		

- 1 = BIJ TOEWIJZING
 2 = IN OVERLEG
 3 = OP AANVRAAG
 4 = BESTEMMINGSBUDGET
 5 = LUMP SUM SPECIFIEK
 6 = LUMP SUM GENERAAL

(Kastelein 1990)

- Geregistreerd worden voorts per aspect:
- het door de betrokken eenheid aan (on)afhankelijkheid toegekende gewicht (op 5 punts-schaal);
 - de buiten de eenheid betrokken instantie(s)

5 MCA-CMO Checklist

1	2	3	4	5	6	PERSONEEL	COMMENTAAR
☐	☐	☐	☐	☐	☐	werving & selectie	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	functie & taakverdeling	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	inschaling & beloning	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	opleiding, training & vorming	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	beoordeling	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	overplaatsing, bevordering, ontslag	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	overige positieve & negatieve sancties	
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		

1	2	3	4	5	6	UITRUSTING	COMMENTAAR
☐	☐	☐	☐	☐	☐	machines, computers, systemen	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	gereedschap, techn. benodigdheden	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	aanleg & onderhoud	
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		

1	2	3	4	5	6	ORGANISATIE	COMMENTAAR
☐	☐	☐	☐	☐	☐	personeelsformatie & organisatie	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	lay-out & routing	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	werkmethoden & procedures	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	planning & werkvoorbereiding	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	voortgang & kwaliteitsbewaking	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	voorraad en magazijnbeheer	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	aan- en afvoer, intern transport	
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		

1	2	3	4	5	6	HUISVESTING	COMMENTAAR
☐	☐	☐	☐	☐	☐	locatie	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	volume en kwalificaties	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	inrichting en meubilair	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	licht, warmte, kracht etc.	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	huishoudelijke voorzieningen	
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		
☐	☐	☐	☐	☐	☐		

1 = BIJ TOEWIJZING
2 = IN OVERLEG
3 = OP AANVRAAG
4 = BESTEMMINGSBUDGET
5 = LUMP SUM SPECIEK
6 = LUMP SUM GENERAAL
(Kastelein 1990)

Geregistreerd worden voorts per aspect:
- het door de betrokken eenheid aan (on)afhankelijk-
heid toegekende gewicht (op 7 puntschaal);
- de buiten de eenheid betrokken instantie(s)

BIJLAGE 2 BIJ HOOFDSTUK 3

Fasen van de gebruikte management en organisatie-doorlichting (MOD-systeem)

1. *Introductie*

In fase een wordt tussen de leiding van een organisatorische eenheid en de onderzoekers overeenstemming bereikt over het uitvoeren van de doorlichting. Op basis van deze wilsovereenstemming wordt de doorlichting in de "naastruimere" kring van leidinggevend geïntroduceerd. Het gaat vooral om het hoe en wat, door wie en wanneer van de doorlichting.

2. *Interviews interne leiding en staf*

In deze fase van het onderzoek wordt door middel van half-open interviews informatie verzameld die het mogelijk maakt om de positie van de afdeling op de diverse modeldimensies helder te krijgen. Daartoe wordt een zo volledig mogelijke beschrijving gevraagd van de eenheid met betrekking tot de diverse blokken uit het model.

In het bijzonder wordt tijdens deze interviews ook ingegaan op de "proces-" en "systeemvoorwaarden" bij (de)centralisatie/autonomisering.

3. *Tijdsbesteding en contactenonderzoek*

In verband met het verkrijgen van een zo'n reëel mogelijk beeld van de structuur (feitelijke interacties en communicaties) van de afdeling wordt naast interviews een tijdsbestedings- en contactenonderzoek (TCO) uitgevoerd. Het TCO-systeem bestaat uit een eenvoudig te bedienen zakcomputer die, bij het afgaan van een signaal, een aantal vragen stelt over die activiteit die op dat moment wordt verricht.

4. *Observatie groepsbespreking*

Het bijwonen van een of enkele groepsbespreking(en) heeft tot doel een aanvullende indruk te krijgen van zowel de aard van de werkzaamheden en de problemen waarmee men zich bezighoudt, de sfeer waarin dat gebeurt en de wijze waarop daarbij gecommuniceerd en beslist wordt.

5. *Observatie werkstromen en monitorsystemen*

Enig inzicht in de werkzaamheden van de eenheid, in de technologie en in de gehanteerde monitorsystemen wordt verkregen door directe waarnemingen. Enig inzicht in de relaties met andere eenheden binnen en buiten de eenheid wordt verkregen door een steekproefsgewijze analyse van de correspondentie van de eenheid.

6. *Enquête*

Er wordt een enquête onder de medewerkers van de afdeling verspreid om een indruk te krijgen van het werkpakket van de leden van de afdeling en de subjectieve interpretatie hiervan (de "missie") door de respondenten. Daarnaast wordt -om de effectiviteitsdiscussie meer diepte te geven- gevraagd naar de drie sterkste en de drie zwakste punten van de afdeling.

7. *MCA-CMO checklist*

De mca-cmo checklist is een vragenlijst waarin gevraagd wordt naar de mate van stuur- en regelruimte (mate van autonomie) van de eenheid, en het belang ervan voor de effectiviteit, met betrekking tot tenminste 40 managementaspecten (zie hierna).

Aan de persoon (of personen) in de eenheid die het meeste zicht heeft op "wat de eenheid wel en wat de eenheid niet mag" wordt gevraagd om deze lijst -na een toelichting van en eventueel in overleg met de onderzoeker- in te vullen. Op grond hiervan wordt de positie van de afdeling op de lijn tussen (volledig) mca en (volledig) cmo bepaald (mca-cmo score), waardoor het mogelijk wordt om minder en meer autonome eenheden groepsgewijs met elkaar te vergelijken (Burger, 1992).

8. *Votometerpeiling*

Door middel van de votometer wordt op snelle wijze informatie verkregen over het management en de effectiviteit van een afdeling. Iedere deelnemer aan de votometerpeiling kan met behulp van een drukknop per vraag anonieme voorkeur kenbaar maken voor een aantal omschreven antwoordmogelijkheden op een vragenlijst. De vragen betreffen typering van de verschillende managementvormen en oordelen over werk en welzijn.

De directe terugkoppeling van de uitkomsten is aanleiding tot een groepsdiscussie waaruit aanvullende

informatie wordt verkregen.

9. *Externe effectiviteit*

Voor een beeld van de externe effectiviteit worden interviews met naast hogere leidinggevendenden, klanten, toeleveranciers, autoriteiten en dergelijke afgenomen over het reilen en zeilen van de desbetreffende eenheid.

10. *Conversie*

Bij de conversie van het onderzoeksmateriaal doen alle bij de betreffende doorlichting betrokken onderzoekers mee (in beginsel minimaal twee, maximaal vier waarvan er een minstens vijf doorlichtingen heeft meegemaakt). Per modelvariabele worden kwalitatieve kenschetsen en kanttekeningen gemaakt en worden op grond van de beschikbare data tenslotte volgens "ranking and scaling by judgement" de profielscores gemaakt. Kwalitatieve kenschetsen en kanttekeningen betreffende niet-modelsystemen worden samengevat in een kleurbeeld.

11. *Terugrapportage*

In deze fase worden het profiel, het kleurbeeld en de overige bevindingen aan de afdeling gepresenteerd en met betrokkenen besproken.

BIJLAGE 3 BIJ HOOFDSTUK 3

Berekening MCA-CMO index:

De positie op de denkbeeldige lijn tussen (volledig) MCA en (volledig) CMO is bepaald door per aspect het cijfer op blad 1 (mate van autonomie) te vermenigvuldigen met het cijfer op blad 2 (relatieve importantie), de som van deze produkten is vervolgens gedeeld door het totaal aantal aspecten.

Berekening TCO-indexen:

Bij het berekenen van de TCO-indexen zijn de volgende formules gebruikt:

HIERARCHISCH/FUNCTIONEEL ACCENT:

Neergaand lijnverkeer (ASUPin + DIRSUPin + ONDERGuit) +
Functionele interventies (ESTONin + ISONin)

POLYARCHISCH/ZELFINITIEREND ACCENT:

Opgaand lijnverkeer (ASUPuit + DIRSUPuit + ONDERGin) +
Functionele service (ESTONuit + ISONuit)

HORIZONTAAL ACCENT:

Horizontaal verkeer (BIJENin + uit + COLLEGin + uit)

Berekening passendheid:

De interne en externe passendheid zijn berekend door middel van "discrepantiescores", dat wil zeggen hoe hoger de score hoe minder passendheid (als het resultaat van de berekening 0 is, is er sprake van een "perfecte passendheid").

INTERNE DISCREPANTIE:

De som van de verschillen tussen de profielcijfers van:

- technologie en structuur;
- technologie en cultuur;
- structuur en cultuur;

plus het aantal malen "x" bij deze scores, plus 1/3 maal het aantal discrepantieverhogende pijltjes (deze wijzen van de gemiddelde score af en duiden op het feit dat er een ontwikkeling gaande is waardoor de betreffende eenheid op dat punt minder passend wordt).

EXTERNE DISCREPANTIE:

De som van de verschillen tussen de profielcijfers van:

- technologie en werkpakket;
- technologie en randvoorwaarden;
- cultuur en werkpakket;
- cultuur en randvoorwaarden;
- structuur en werkpakket;
- structuur en randvoorwaarden;

plus het aantal malen "x" bij deze scores, plus 1/3 maal het aantal discrepantieverhogende pijltjes.

Berekening effectiviteit:

Omdat zoveel mogelijk gestreefd wordt naar "gemeten" data, is de effectiviteit van de cases op de volgende manier bepaald:

EXTERN EFFECTIVITEITSOORDEEL OVER HET WERK VAN DE EENHEID:

In dit verband is er gebruik gemaakt van de "scorelijsten" voor de "omgevingspeiling". Op deze enquête-formulieren hebben externe stakeholders aangegeven wat hun oordeel is over de eenheid - en over de produkten en diensten van de eenheid - met betrekking tot een groot aantal deelaspecten.

De score die door het hoogste percentage respondenten gegeven werd, is de score die door de onderzoeker aan

het deelaspect is toegekend. Van deze cijfers of scores is vervolgens het rekenkundig gemiddelde bepaald (als de modus "geen meting" was, dan is het betreffende deel-aspect buiten beschouwing gelaten).

De scores staan voor de volgende categorieën:

- 1 = slecht
- 2 = onvoldoende
- 3 = noch goed, noch slecht
- 4 = goed
- 5 = voortreffelijk

In verband met het externe effectiviteitsoordeel is het gemiddelde bepaald van de volgende deelaspecten:

M.b.t. de eenheid

- herkenbaarheid;
- bereikbaarheid;
- deskundigheid;
- snelheid;
- zorgvuldigheid;
- cliëntgerichtheid;
- openheid;
- alertheid;
- discretie;
- consistentie.

M.b.t. de producten/diensten

- kwaliteit;
- kwantiteit;
- bruikbaarheid;
- levertijd;
- flexibiliteit;
- vaardigheid;
- beschikbaarheid;
- betrouwbaarheid.

INTERN OORDEEL OVER HET WERK

In verband met het interne oordeel over het werk is er gebruik gemaakt van een enquête of van de uitkomsten van de "vote-meterpeiling": hierin konden de leden van de eenheid aangeven wat hun oordeel is over de eenheid met betrekking tot een groot aantal deel-aspecten.

De score die door het hoogste percentage respondenten gegeven werd, is de score die door de onderzoeker aan het deelaspect is toegekend. Van deze cijfers of scores is wederom het rekenkundig gemiddelde bepaald (als de modus "geen mening" was, dan is het betreffende deel-aspect buiten beschouwing gelaten).

In verband met het interne effectiviteitsoordeel over het werk is het gemiddelde bepaald van de volgende deel-aspecten:

- professionele kwaliteit van het werk;
- kwantiteit van het werk;
- snelheid van dienstverlening;
- incasseringsvermogen;
- flexibiliteit;
- verstandhouding met eenheden buiten de interorganisatie;
- verstandhouding met eenheden binnen de interorganisatie;
- reputatie bij hogere leiding binnen de interorganisatie;
- reputatie bij hogere leiding buiten de interorganisatie;
- reputatie bij cliënten;
- reputatie bij toeleveranciers;
- reputatie bij andere externen.

INTERN OORDEEL OVER HET WELZIJN

Voor de berekening van het oordeel over het welzijn geldt hetzelfde als voor de berekening van het interne oordeel over het werk. Het gemiddelde is bepaald van de volgende twee deelaspecten:

- verstandhouding binnen de eenheid;
- arbeidsvoldoening en welbevinden.

BIJLAGE 1 BIJ HOOFDSTUK 4

VOORONDERZOEK I: EEN EERSTE VERKENNING BIJ GEMEENTE- EN RIJKSPOLITIE

1.1 Inleiding

Bij de start van het onderzoek (medio 1989) waren gemeente- en rijkspolitie nog afzonderlijk en wees niets erop dat een grootschalige fusie en reorganisatie in het nabije verschiet lag. In mijn onderzoek was het onderscheid tussen beide soorten korpsen in principe niet van belang. Het ging om een empirische vergelijking van "toestanden" van korpsenheden van meer en van minder ge(de)centraliseerde sturing en regeling (zie bovenste deel van figuur 1.1, hoofdstuk 1) en om factoren die veranderingsprocessen in de richting van MCA naar CMO beïnvloeden (zie onderste deel figuur 1.1, hoofdstuk 1). Door middel van een vooronderzoek wilde ik uiteindelijk uitkomen bij eenheden waarbij de kans op duidelijke MCA-CMO contrasten zo groot mogelijk was. Daarom moesten gemeentepolitiekorpsen en districten van de rijkspolitie worden geselecteerd waarbinnen waarschijnlijk méér en mínder autonome afdelingen functioneerden. Er werden 15 hoofdcommissarissen van gemeentepolitie en 8 districtscommandanten van rijkspolitie geïnterviewd om aanwijzingen te krijgen of er reeds min of meer decentrale en *resultaatverantwoordelijke eenheden* binnen de respectievelijke politie-organisaties waren te traceren die konden worden vergeleken met meer (multi) centraal aangestuurde eenheden. Zo ja, dan was de vraag van belang of en in welke mate de specifieke *proces- en systeemvoorwaarden* die we van belang achten bij (de)centralisatie/autonomisering ook inderdaad waren vervuld (zie bijlage 1A bij vooronderzoek 1 voor de vragenlijst).

1.2 Uitkomsten

Uit het eerste vooronderzoek komt naar voren dat werd ingezien dat het oude systeem niet meer goed functioneerde. Het motief om *te ontkomen aan het beheersingsechec* van de oude structuur leefde dus in beide politie-organisaties (rijks- en gemeentepolitie). *Onvrede over de werksituatie* in de oude organisatie op de werkvloer bleek inderdaad een tweede motief om te reorganiseren. Bij de gemeentepolitie was er in de oude structuur onvrede bij de basis en bij de rijkspolitiebasis zou dit er deels zijn geweest. De respondenten merkten op dat wat betreft het voordeel voor de basis van de nieuwe structuur, dit er deels wel en deels niet was.

De win-win opvatting - het idee dat het decentralisatieproces niet neerkomt op het geven van invloed aan lagere echelons ten koste van het evenredig inleveren van invloed door de leiding - leek bij de gemeentepolitie - uitgezonderd bij één korps - te leven. Daar echter alleen de top van de korpsen deze vraag heeft beantwoord, is het niet duidelijk in hoeverre dit een reëel beeld is. Bij de rijkspolitie werd een gevarieerde voorstelling omtrent de win-win kwestie geschetst. Wel vonden de informanten dat meer zaken decentraal moesten worden uitgevoerd.

Wat betreft de vraag naar het *vertrouwen in de technisch-administratieve uitvoerbaarheid van het alternatief* werd verteld dat er twijfels waren, maar deze konden (deels) worden weggenomen. De *externe capaciteiten* hiervoor - om bijvoorbeeld de monitorinstrumentatie te helpen opbouwen en de begeleiding te kunnen leveren - waren er grotendeels.

Veranderingscondities gemeentepolitie (GP) en rijkspolitie(RP)

Veranderingscondities	GP	RP
-Erkenning beheersingsechec	+	+
-Vervreemdingsfrustratie	+	±
-Win-win opvatting	+	±
-Twijfel techn./adm. haalbaarh.	±	-
-Beschikbaarheid techn./adm. capaciteit	+	+

figuur b.1.1

Legende

- niet vervuld (faalfactor)
- ± gedeeltelijk vervuld
- + vervuld (succesfactor)

Dit brengt mij bij de kern van het vraagstuk. Waren er inderdaad afzonderlijke "modulaire" eenheden (± 10-100 leden) in de korpsen die inderdaad verantwoordelijk waren gesteld voor hun eigen primaire processen en hadden zij hiervoor ook de bevoegdheden en materiële mogelijkheden gekregen? Anders gezegd; konden zij hun eigen operaties, organisatie en omgevingsbetrekkingen ook grotendeels zelf sturen en regelen? Waren de hiervoor vereiste managementondersteunende informatievoorzieningen (monitorsystemen) op afdelingsniveau aanwezig? Werd er reëel met het sturingsinstrument "contracten" gewerkt? Hadden de eenheden een reëel eigen belang bij goede resultaten en werd er op enigerlei wijze "afgerekend"? En waren er in verband met de contractuele besturing arbitragemogelijkheden (bijvoorbeeld een geschillencommissie) en voor zover nodig certificatiemogelijkheden voor interne kwaliteitsmeting aanwezig?

Binnen de onderzochte organisaties leken deze kenmerken op de keper beschouwd toch grotendeels (nog) niet te zijn gerealiseerd. Wat betreft het dagelijkse werk van de afdelingen waren er in de loop van de tijd enkele stuur- en regelbevoegdheden bijgekomen. Reële en actuele informatie waarmee het reilen en zeilen van de eenheden op een systematische manier in kaart wordt gebracht zodat contracten met omgevingspartijen (gemeentelijke instanties, het openbaar ministerie) kunnen worden afgesloten en verantwoording kan worden afgelegd over te behalen output en eventueel outcome waren op dat moment nog niet voorhanden.

Feitelijk gerealiseerde (de)centralisatie/autonomisering bij gemeentepolitie (GP) en rijkspolitie (RP)

Systeemvoorwaarden	GP	RP
-Grotere autonomie op afdelingen	±	-
-Beschikbaarheid van monitorsystemen	-	-
-Gebruik van contracten	-	-
-Sancties verbonden aan uitkomsten contracten	.	-

figuur b.1.2

Legende

- niet vervuld (faalfactor)
- ± gedeeltelijk vervuld
- + vervuld (succesfactor)
- . geen informatie over deze systeemvoorwaarde

VOORONDERZOEK 2: EEN ENQUETE

2.1 Inleiding

In vooronderzoek 2 ging het erom meer inzicht te krijgen in de wijze waarop (de)centralisatieprocessen zich binnen gemeentepolitiekorpsen en het korps rijkspolitie hadden voltrokken en hoe deze korpsen na de (de)centralisatie waren ingericht. Hiertoe werd onder afdelingshoofden van eenheden die verantwoordelijk waren voor openbare orde, hulp- en dienstverlening en opsporing en vervolging van strafbare feiten een enquête verspreid.

2.2 Methode van onderzoek

In de eerste helft van 1990 werd bij de gemeentepolitie door de betreffende korpsleidingen bij de afdelingshoofden de enquête geïntroduceerd (soms mondeling, soms schriftelijk) om een zo hoog mogelijke betrokkenheid en response te verkrijgen. De keerzijde hiervan is dat de top wellicht afdelingen voor het onderzoek had geselecteerd die als relatief "gunstig" naar voren zouden komen (bijvoorbeeld grote output, grote tevredenheid onder het personeel).

Van de kant van de onderzoeker is echter getracht mogelijke bias in het enquêtemateriaal zoveel mogelijk te voorkomen door:

1. in overleg met de top te besluiten welke afdelingshoofden een enquête zouden ontvangen;
2. per korps minstens tweederde van de afdelingshoofden een enquête te laten invullen.

Bij het onderzoek waren 15 gemeentepolitiekorpsen betrokken: Amsterdam, Delft, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Hogeveen, Leiden, Lelystad, Rotterdam, Sittard en Utrecht.

Ter voorbereiding van de enquête binnen de rijkspolitie werden in de periode van november tot februari 1991 eerst bij 8 van de 17 districtscommandanten interviews afgenomen (zie vooronderzoek 1). Ook hen werd bij deze gelegenheid gevraagd of er onder afdelingshoofden een enquête kon worden verspreid.

Dit waren commandanten van de rijkspolitiedistricten Amsterdam, Breda, Den Haag, Dordrecht, Drente, Limburg, Middelburg en Utrecht.

De enquête bestond uit vragen met gesloten antwoordcategorieën (zie bijlage 1B bij vooronderzoek 2). Bij een aantal gesloten vragen kon een open toelichting worden gegeven.

Van de 120 verspreide gemeentepolitie-enquêtes werden 65 exemplaren ingevuld geretourneerd (54%). Ook bij de rijkspolitie werden 120 formulieren verspreid waarbij er 74 ingevuld werden geretourneerd (61,5%). Hieronder volgen de uitkomsten van de enquête.

2.3 Enquête-uitkomsten

Uitgezonderd de *zero-sum opvatting aangaande machts- en invloedsverdeling* en de *twijfel ten aanzien van de technisch/administratieve mogelijkheden* tot het realiseren van een nieuwe/alternatieve organisatiestructuur die bij de lagere echelons leefde, en die als remmen konden worden aangemerkt, leken de *procesvoorwaarden* binnen de gemeentepolitiekorpsen (merendeels) vervuld. Gezien de stand van realisatie van de "systeemvoorwaarden" leken er echter nog weinig afdelingen te functioneren als "resultaatverantwoordelijke eenheid". De managementterreinen personeel, financiën, uitrusting en huisvesting werden na de (de)centralisatie nog grotendeels vanuit externe centra gestuurd en geregeld.

Bij de rijkspolitie tekende er zich wat betreft de *procesvoorwaarden* eenzelfde beeld af als bij de gemeentepolitie.

Kijken we naar de mate waarin binnen de onderzochte afdelingen, respectievelijk districten van de rijkspolitie de *systeemvoorwaarden* waren vervuld, dan was een eerste indruk dat *resultaatverantwoordelijkstelling* van deze eenheden ten opzichte van die bij de gemeentepolitie al meer was ontwikkeld. Er zou bij meer dan de helft van de afdelingen reeds met werkcontracten worden gewerkt. En ook de meeste afdelingen zouden op de te onderscheiden managementterreinen al in belangrijke mate stuur- en regelruimte bezitten. De vraag is

echter in hoeverre dit een beeld van de reële situatie geeft. Zou er écht een verschil zijn tussen de inrichting van eenheden op het punt van "resultaatverantwoordelijkstelling" binnen enerzijds de gemeentepolitie en anderzijds de rijkspolitie? Deze mogelijkheid bestond, immers beide enquêtes werden in een verschillende periode afgenomen: de rijkspolitie-enquête werd in een later stadium verstuurd. Hierdoor zouden deze afdelingen meer tijd hebben gehad voor het inrichten van hun groep als resultaatverantwoordelijk eenheid. Echt geloofwaardig luidt deze verklaring niet: het verschil in tijd betrof hooguit een half jaar.

Mate waarin binnen de rijkspolitie (RP) en gemeentepolitie (GP) procesvoorwaarden tijdens het (de)centralisatietraject zijn vervuld.

Procesvoorwaarden	RP n. 74	GP n. 65
Inzicht beheersechec d.c.leiding	99%	97%
Inzicht beheersechec politieke omgeving	70%	88%
Onvrede basis in oude organisatie	90%	88%
Afwezigheid nulsom idee d.c.leiding	21%	13%
Afwezigheid nulsom idee staf	12%	14%
Afwezigheid nulsom idee overige lijn	16%	21%
Afwezigheid nulsom idee specialisten	16%	29%
Afwezigheid nulsom idee basis	19%	28%
Geen twijfel techn.adm. d.c.leiding	66%	74%
Geen twijfel techn.adm. staf	54%	67%
Geen twijfel techn.adm. overige lijn	50%	51%
Geen twijfel techn.adm. specialisten	35%	33%
Geen twijfel techn.adm. basis	41%	32%

figuur b.2.1

Mate waarin binnen de rijkspolitie (RP) en de gemeentepolitie (GP) systeemvoorwaarden zijn vervuld.

Systeemvoorwaarden	RP 74	GP 65
Managementcontracten	40%	50%
Werkcontracten	57%	32%
Consequenties gunstige resultaten	51%	33%
Consequenties ongunstige resultaten	43%	28%
Certificering	76%	67%
Arbitrage	35%	36%

figuur b.2.2

Bij de uitkomsten betreffende de *systeemvoorwaarden* van de rijkspolitie-enquête ten opzichte van die van de gemeentepolitie, dient naar mijn idee enige relativering te worden aangebracht, en wel om de volgende redenen.

1. Uit latere interviews met rijkspolitie-chefs van de afdelingen die de enquête hadden ingevuld, bleek dat zij soms een té rooskleurig beeld aangaande de mate van feitelijke (de)centralisatie hadden geschetst. Het is waarschijnlijk dat de respondenten voornamelijk vanuit de formele situatie hebben geredeneerd, zonder zich te realiseren dat "formeel ge(de)centraliseerd" nog niet betekent dat ook al toereikende stuur- en regelruimte en stuur- en regelvoorzieningen op de drie managementterreinen (operaties, organisatie en omgevingsrelaties) beschikbaar zijn. Ook - zo gaven deze chefs aan - bleek dat toezeggingen, in het verleden gedaan, niet waren nagekomen.
2. Uit het onderzoek van Burger komt naar voren dat "vooralsnog ook in organisaties waar althans *verbaal* grootscheeps werd ge(de)centraliseerd, weinig feitelijke verschillen lijken te zijn met meer traditionele organisaties met betrekking tot de mate van autonomie en de mate van autonómiseren" (Burger, 1992).

Er is geen reden om aan te nemen dat de situatie bij de rijkspolitie anders was. Integendeel, het "politieproduct" is (nog) weinig "hard" in de zin van gemakkelijk meetbaar in termen van output. Er - dat was in ieder geval nog ten tijde van het onderzoek - is nog uitgebreid onderzoek gaande om beter zicht te krijgen op datgene dat op het politiesysteem afkomt ("income"), wat daarvan wordt opgepakt ("input"), hoe

dat wordt verwerkt ("throughput") wat er concreet uitkomt ("output") en datgene wat het tenslotte in de omringende samenleving bewerkstelligt ("outcome") en last but not least wat de relaties zijn hiertussen. Verantwoord afrekenen op resultaten vergt definities, weegfactoren en meetpunten die op dit moment nog slechts ten dele voorhanden zijn. In de "Bestuursafspraken Politie" (zie hoofdstuk 6) en ook in een aantal andere projecten, wordt hieraan overigens hard gewerkt.

VOORONDERZOEK 3: INTERVIEWPROGRAMMA AFDELINGSCHIEFS

3.1 Inleiding

Uit de enquête bij gemeentepolitiekorpsen en het korps rijkspolitie (vooronderzoek 2) werden 20 in beginsel contrasterende cases geselecteerd (n - gemeentepolitie = 65, en n - rijkspolitie = 74).

Tien cases (5 rijkspolitie en 5 gemeentepolitie) leken in grote lijnen te voldoen aan de criteria van *resultaat-verantwoordelijkstelling* en tien (5 rijkspolitie en 5 gemeentepolitie) afdelingen leken te zijn ingericht overeenkomstig kenmerken van *extern gestuurde eenheid*. Het ging er om, na te gaan of ze inderdaad 1. *de passendheidsverschillen* vertoonden die theoretisch mogen worden verwacht en 2. in het veranderingstraject te maken hadden gehad met de *proces-* en *systeemvoorwaarden*.

Op grond van het interview-materiaal werden de variabelen van het basismodel van management en organisatie met empirisch materiaal belegd (zie voor een beschrijving van dit model hoofdstuk 3). Voor de onderscheiding van deze eenheden op het punt van (de)centralisatie/autonomisering zijn de enquête-uitkomsten gebruikt. (Zie voor de vragenlijsten bijlage 1C bij vooronderzoek 3).

Bij de enquête-uitkomsten werden de volgende selectiecriteria gehanteerd om te bepalen of een eenheid bij benadering meer of minder overeenkomstig beginselen van *extern gestuurde eenheid* (ege) of *resultaatverantwoordelijke eenheid* (rve) was ingericht:

- als de *systeemvoorwaarden* niet (-) of gedeeltelijk (±) vervuld zijn: relatief meer EGE.
- als de *systeemvoorwaarden* wel (+) vervuld zijn: relatief meer RVE.

Omdat uit de enquête al naar voren was gekomen dat voor de functionerings- of systeemvoorwaarden gold dat deze nog weinig waren gerealiseerd, zijn de andere criteria* buiten beschouwing gelaten. Dit relativiseert uiteraard de mogelijkheden om de gestelde vragen afdoende te beantwoorden.

Systeemvoorwaarden	EGE	RVE
Autonomie Monitorsystemen Managementcontracten Werkcontracten	als: -/±	als: +

figuur b.3.1

- niet vervuld (faalfactor)
- ± gedeeltelijk vervuld
- + vervuld (succesfactor)

* zie voor de volledige lijst van "systeem- of functioneringsvoorwaarden" hoofdstuk 3.

Voor de selectie van tien "extern gestuurde eenheden" is gekeken in hoeverre de eenheden (zie figuur b.3.1):

- weinig of geen stuur- en regelvrijheid op de respectievelijke managementterreinen hadden;
- ten aanzien van de relevante monitorvoorzieningen per managementterrein hoogstens twee van de vijf (beleid, planning, voortgangsbewaking, overleg en evaluaties) voorzieningen hadden gerealiseerd;
- zelden of nooit werk- of managementcontracten afsloten.

Criteria voor de selectie van tien "resultaatverantwoordelijke" eenheden zijn (zie figuur b.3.1):

- min of meer volledige handelingsvrijheid op de verschillende managementterreinen¹;
- minstens drie van de vijf managementondersteunende monitorvoorzieningen op afdelingsniveau (beleid, planning, voortgangsbewaking, evaluaties en overleg);
- ze werken op contractuele basis (werk- en/of managementcontracten).

De onderzoeksresultaten hebben betrekking op: het afdelingsniveau, het korpsniveau en partijen waarmee de politie samenwerkt (zoals bevoegd gezag)

Achtereenvolgens wordt op de volgende vragen ingegaan :

1. Zijn er aanwijzingen dat de afdelingen die als meer "resultaatverantwoordelijke eenheid*" zijn te typeren, passender zijn dan de afdelingen die als meer "extern gestuurde eenheid*" zijn te typeren zijn?
2. Welke "proces- en systeemvoorwaarden*" kunnen worden gesignaleerd?

(* in termen van de modulaire organisatie-theorie en in het bijzonder daarbinnen de (de)centralisatie/autonomiseringstheorie)

3.2 Conclusies

In verband met de eerste vraag leken zowel de zogenaamde "resultaatverantwoordelijke" als "extern gestuurde eenheden" weinig/niet passend te zijn. Er waren geen significante verschillen tussen profielen van deze eenheden te constateren. De kenmerken van de organisatie (technologie, structuur en cultuur) en het management (strategieën met betrekking tot de dagelijkse operaties, de eigen organisatie en de omgevingsrelaties), hingen weinig/niet samen (passen bij) met de kenmerken van hun opgave (werkpakket, bronnen en beperkingen). Dit zou verklaard kunnen worden omdat er feitelijk nog onvoldoende verschil was tussen afdelingen die in naam meer en minder resultaatverantwoordelijk waren ingericht. Bij nader inzien kan er dan ook geen conclusie worden getrokken over de mate van passendheid en de mate van "resultaatverantwoordelijkstelling" (zie figuur b.3.2 en b.3.3).

Geïnventariseerd is voorts welke in theorie onmisbare veranderings- en functioneringsvoorwaarden ("proces-" en "systeemvoorwaarden") bij deze politie-eenheden waren vervuld (vraag 2).

Bij beide typen afdelingen leken de veranderingsvoorwaarden voor een deel gerealiseerd.

Over de gehele linie was een écht begin met het instellen van autonome eenheden nog niet gemaakt. Zo werd opgemerkt dat afdelingen ná de decentralisatie meer autonoom waren, maar dat financiële middelen ontbraken om deze invloed daadwerkelijk aan te kunnen wenden:

"Als we geen papier meer kopen maar wel vijf computers, dan moeten wij dat weten. Alleen de ruimte is er niet, de schaar is er al overheen gegaan".

"Management-" en "werkcontracten" bleken bij nader inzien veelal niet aan de vereisten te voldoen om ook écht zo te kunnen worden aangemerkt.

Bij een aantal "extern gestuurde eenheden" bleken de respondenten ook weinig behoefte te hebben aan eigen stuur- en regelruimte:

"Als ik wat nodig heb, dan krijg ik dat. Ik wil ook geen budgetten, zoals het nu gaat, vind ik het goed".

Deze afdelingen zouden dus met (vrijwel) geen tekorten te maken hebben. Eén van deze afdelingen hield zich bezig met "het schuim van de samenleving" (drugsgebruik, prostitutie) en een andere afdeling was belast met "moordzaken". Eén van deze chefs vertelde dat er in het verleden een medewerker was doodgeschoten. Dit kan betekenen dat er pas dan een aanzet tot verandering wordt gegeven, zoals bij de "resultaatverantwoordelijke eenheden" het geval was, indien er weinig/niets meer te besteden valt. En een dramatische situatie zoals zojuist genoemd, lijkt tot gevolg te hebben dat er voldoende kan worden besteed.

"Over-all" profiel van 20 gemeente- en rijkspolitie-eenheden

		schaalwaarden				
		1	2	3	4	5
omgeving						
werkpakket	zeker .	.	.	.	.	onzeke
randvoorwaarden	onzeke	.	.	.	.	onzeke
organisatie						
technologie	routine .	.	.	.	.	zoek
structuur	hiërarchisch .	.	.	.	.	flexibel
cultuur	conserverend .	.	.	.	.	innoverend
management						
operatiemanagement	methode .	.	.	.	.	eindprodukt
organisatiemanagement	ontwerp .	.	.	.	.	ontwikkeling
omgevingsmanagement	confrontatie .	.	.	.	.	coöperatie
monitorondersteuning						
operatiemonitoring	elementair .	.	.	.	.	uitgebreid
organisatiemonitoring	elementair .	.	.	.	.	uitgebreid
omgevingsmonitoring	elementair .	.	.	.	.	uitgebreid

Legenda

—	gemiddeld profiel
...	gemiddeld profiel uit voorgaand onderzoek
.>	ontwikkeling in pijlrichting in gang of verwacht
>.	er heeft zich een ontwikkeling voorgedaan of kan nog naiten
m	duidelijke spreiding van kenmerken die tot gemiddelde leiden
x	spreiding van kenmerken gepaard aan interne strijdigheid of tegenstellingen

figuur b.3.2 (Kastelein 1990)

Passendheidsindex (zie voor de berekeningswijze bijlage 3 bij hoofdstuk 3):

- interne discrepantie: 2
- externe discrepantie: 3.66
- managementdiscrepantie: 2.66

Hieronder zijn samenvattend de verschillen en overeenkomsten opgenomen over de mate waarin de "proces-" en "systeemvoorwaarden" bij de eenheden zijn vervuld (figuur b.3.3).

Procesvoorwaarden	EGE	RVE
-Inzicht beheersechec leiding	+	+
-Inzicht beheersechec politiek	-	±
-Onvrede basis oude organisatie	+	+
-Afwezigheid nul-som idee onder verschillende geledingen	-	-
-Geen technische/ administratieve twijfel onder verschillende geledingen	±	±
Systeemvoorwaarden	EGE	RVE
-Autonomie	-	±
-Monitorsystemen	-	±
-Managementcontracten	-	±
-Werkcontracten	-	±
-Certificering	-	-
-Arbitrage	-	-

figuur b.3.3

- niet vervuld (faalfactor)
- ± gedeeltelijk vervuld
- + vervuld (succesfactor)

NOOT

1. Dit zijn de managementterreinen personeel, organisatie, uitrusting, huisvesting, financiering, productie en externe betrekkingen.

BIJLAGE 1A BIJ VOORONDERZOEK 1

VRAGENLIJST/CHECKLIST ONDERZOEK "CENTRALISATIE/DECENTRALISATIE RIJKS- EN GEMEENTEPOLITIE

Interview respondent Rijkspolitie (een soortgelijke vragenlijst is gebruikt voor interviews bij gemeentepolitierespondenten)

(kort iets vertellen over het onderzoek)

=====

Algemeen

- 1.1 Hoeveel mensen werken er in het district?
- 1.2 Hoeveel groepen/posten/andere afdelingen zijn er in het district aanwezig?
- 1.3 Wordt er gereorganiseerd in het district (regiovorming niet meegerekend)?
- 1.4 Zo ja, wat betekent dit/wat heeft dit betekend voor de structuur van het district?
- 1.5 Zo nee, waarom niet?
- 1.6 Voor veel gemeentepolitiekorpsen is het rapport "Politie in Verandering" een aanzet geweest om te gaan reorganiseren, geldt dit ook voor de RP, voor uw district?
- 1.7 Is er een ander rapport van belang geweest in het kader van de reorganisatie?

(De)centralisatie/Autonomisering (uitleggen wat wij hieronder verstaan)

- 2.1 Speelt er enigerlei proces van (de)centralisatie/autonomisering in het district, of heeft dit proces zich er afgespeeld?
- 2.2 Zo ja, wat is er zoal (ge)decentraliseerd, geautonomiseerd?
- 2.3 Zo nee, wat zijn redenen geweest om niet te (de)centraliseren/autonomiseren?
- 2.4 Op welk niveau in uw organisatie zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor personeel, huisvesting, organisatie etc. geplaatst? (als er ge(de)centraliseerd is)
- 2.5 Wat is volgens u een handzame indeling (analyse) van basispolitietaken in termen van activiteiten, (1e en 2e lijns politiezorg) (referen aan de verschillende analyses in verband met werklasteronderzoek)
- 2.6 Hebben de eenheden die de verantwoordelijkheid voor basispolitietaken dragen meer bevoegdheden toegewezen gekregen?
- 2.7 Zo ja, waar bestaan deze uit? (operaties, organisatie, omgeving/mensen, middelen en materiaal)
- 2.8 Zo nee, waarom niet?
- 2.9 Zijn er op het basisniveau monitorsystemen aanwezig? (mbt. beleid, planning, checkpoints, terugkoppeling en evaluatie)
- 2.10 Wat voor soort informatie wordt hieruit verkregen?
- 2.11 Met betrekking tot wat voor soort informatie zijn de basiseenheden afhankelijk van andere niveaus, afdelingen?
- 2.12 Worden er wel eens contracten tussen het basisniveau en andere eenheden afgesloten? (onderscheid interne en externe afdelingen en werk- en managementcontracten)
- 2.13 Zo ja, waar bestaan deze uit?
- 2.14 Heeft het consequenties als de normen in het contract niet worden gehaald?
- 2.15 Heeft het gevolgen wanneer de eenheid, "goed", misschien zelfs "beter" presteert dan in het contract overeengekomen is?
- 2.16 Als er niet met contracten wordt gewerkt, wat is de reden hiervoor?
- 2.17 Is er in het district een certificeringsvoorziening aanwezig?
- 2.18 Is er in het district een arbitrageinstantie aanwezig?
- 2.19 Kunt u iets vertellen over de effectiviteit van het district in relatie tot het reorganisatieproces?
- 2.20 Hoe definieert u de effectiviteit van het district?

Succes- en Faalfactoren met betrekking tot het decentralisatie/autonomiseringsproces (het traject)

- 3.1 Wat is/zijn voor de leiding (een)reden(en) geweest om te reorganiseren
- 3.2 Wordt/werd ingezien dat het district in de oude structuur niet meer goed functioneerde?
- 3.3 Hoe staat/stond de werkvloer tegenover dit reorganisatieproces?
- 3.4 levert het werken in de nieuwe structuur voor de basis iets extra's op volgens u?
- 3.5 Zo ja, wat?
- 3.6 Zero-sum
- 3.7 Twijfel technische/administratieve uitvoerbaarheid?
- 3.8 Capaciteit, begeleiding et. om technisch/administratieve voorzieningen te realiseren

Regionalisering (centraal,decentraal)

- 4.1 Hoe kijkt u tegen dit proces aan?
- 4.2 Wat zal het volgens u voor het district betekenen?
- 4.3 Hoe ziet u de (on)afhankelijkheid van uw district, afdelingen daarbinnen, in het kader van de regionalisering?
- 4.4 Hoe moet de eerste en tweedelijns politiezorg in dit kader worden gezien? (bv. grotere afhankelijkheid van het korps met betrekking tot de tweedelijns-politiezorg)
- 4.5 Zullen de basiseenheden binnen het district meer of minder afhankelijk worden?
- 4.6 Vindt u dat de regionalisering te langzaam, te snel gaat?
- 4.7 Zie vragen "Succes- en Faalfactoren"
- 4.8 Denkt u dat het regionaliseringsproces zal worden ingevoerd?
- 4.9 Zo ja, waarom?
- 4.10 Zo nee, waarom niet?
- 4.11 Zullen een toename van de effectiviteit en efficiency van de politieorganisatie in het kader van de regiovorming toenemen?

BIJLAGE 1B BIJ VOORONDERZOEK 2

AAN DE GEENQUETEERDEN VERSTREKTE TOELICHTING BIJ DE ENQUETE
CENTRALISATIE/DECENTRALISATIE RIJKSPOLITIE MEDE IN HET LICHT VAN DE
REGIOVORMING (SOORTGELIJKE ENQUETE IS VOOR BASISEENHEDEN VAN
GEMEENTEPOLITIE OPGESTELD)

Geachte mevrouw, meneer,

Met behulp van deze enquête wordt getracht een globale indruk te krijgen of en in hoeverre er tussen eenheden (districten, groepen, posten en andere afdelingen) van de Rijkspolitie verschillen zijn in de mate waarin zij hiërarchisch en functioneel dan wel contractueel worden aangestuurd.

Daarnaast wordt geprobeerd een idee te krijgen van de succes- en faalfactoren die een rol kunnen spelen bij decentralisatie/autonomiseringsprocessen in verband met centralisatie en decentralisatie.

Deze enquête heeft een oriënterend karakter. Op grond van de resultaten van de enquête zal met een aantal eenheden van de Rijkspolitie, die onderling aanmerkelijk verschillen met betrekking tot de wijze van aansturing en met betrekking tot de eigen stuur en regelruimte, nader contact gezocht worden.

Voor basiseenheden van gemeentepolitiekorpsen is een soortgelijke enquête opgesteld.

In voorliggende enquête wordt onder decentralisatie/autonomisering verstaan: ieder(e) reorganisatie of veranderingsproces waarbij sprake is van overdracht van hiërarchische en/of functionele verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere afdelingen/eenheden binnen een grotere organisatie.

Voor eventuele vragen en opmerkingen kunt u mij bereiken op de volgende telefoonnummers:

kantoor: 020 - 525 4789
b.g.g. : 020 - 525 2101
privé : 020 - 755113

Met vriendelijke groeten,

Drs Henja Treur
Vakgroep Bestuurskunde
Universiteit van Amsterdam

ENQUETE CENTRALISATIE/DECENTRALISATIE

1. RIJKSPOLITIE/ALGEMEEN

1a.

Naam groep/post/anders:.....in District:.....
Naam invuller:.....
Werkadres:.....
Plaats:.....
Telefoon:.....

1b.
Hoeveel personeel werkt er binnen de bedoelde eenheid?

- [] totale formatie:.....
- [] full-time:.....
- [] part-time:.....

1c.
Welke werkzaamheden worden er binnen de bedoelde eenheid verricht?
.....
.....
.....

1d.
Hoeveel personeelsleden binnen de bedoelde eenheid behoren tot de:

- leiding:.....
- overige leidinggevenden:.....
- executief personeel:.....
- recherche-ondersteuning:.....
- administratie:.....
- andere categorieën:.....

1e.
Kunt u in procenten een schatting geven van de verdeling van de gemiddelde
mensenzet binnen de eenheid over de volgende werkcategorieën?

	op lokatie	bureau	anders
surveilleren/algemeen			
verkeerstoezicht, verkeersregeling e.d.			
massacriminaliteit (1)			
andere en zware criminaliteit (2)			
bijstand (geen ingeroosterde) bij ongevallen, ordeproblemen (behalve ME)			
M.E.			
opleiding, sport, schietoefening e.d.			
anders, zoals:.....			
ziekte			

SAMEN 100 %

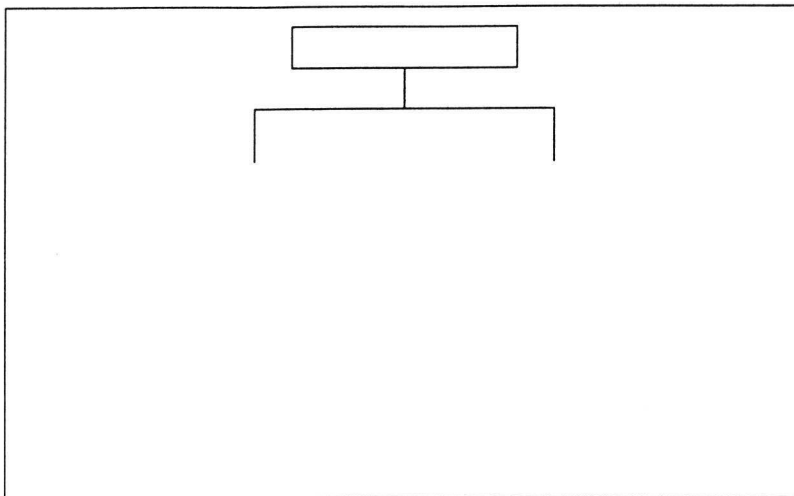
- (1) Inbraken, Diefstal vanaf/uit motorvoertuigen, Diefstal van motorvoertuigen, Winkeldiefstal, (Brom)fietsdiefstal, Overige massacriminaliteit e.d. (vernielingen en mishandelingen).
 (2) Andere vermogenscriminaliteit, Geweldscriminaliteit, Fraudevormen, Zedendelicten, Drugscriminaliteit, (Vuur)wapencriminaliteit e.d.

1f.
 Heeft de eenheid zelf de beschikking over, respectievelijk is ze aangewezen op externe verzorging en/of ondersteuning met betrekking tot:

	intern aanwezig 1	gedeeltelijk intern 2	niet intern 3	onbekend 9
recherchewerk				
verkeersdienst				
technische expertise				
verbindingsmiddelen				
huisvesting				
administratief werk				
materiële/financiële zaken				
anders nl.:.....				
.....				

1g.

Kunt u een globale schets geven van de formele organisatiestructuur van de eenheid?



1h.

Heeft er zich binnen uw district in enigerlei vorm een decentralisatie/autonomiseringsproces afgespeeld (zie toelichting)?

- ☐ er is geen sprake van dit proces (ga door naar vraag 2)
- ☐ het proces is gaande
- ☐ het proces is formeel afgerond
- ☐ niet bekend (ga door naar vraag 2)

1i.

Sinds wanneer is decentralisatie/autonomisering binnen uw district in enigerlei vorm aan de orde?

Sinds 19 . .

1j.

Is het decentralisatie/autonomiseringsproces reeds formeel afgerond?

- ☐ ja
- ☐ neen, het zal formeel zijn afgerond in 19..

DECENTRALISATIE/AUTONOMISERING

Wanneer er (nog) geen sprake is van een decentralisatie/autonomiseringsproces, vul dan een "0" in.
 Vul een "-" in wanneer het decentralisatie/autonomiseringsproces formeel afgerond is.
 Vul een "X" in wanneer het decentralisatie/autonomiseringsproces gaande is.

2a.

In hoeverre is er in verband met de eenheid bij de primaire taken een feitelijke handelingsvrijheid/autonomie met betrekking tot de volgende managementgebieden aanwezig:

	volledig extern bepaald		volledig door (leiding v/d) basiseenheid bepaald			niet bekend
	1	2	3	4	5	9
personeel (werving, selectie, beoordeling, inschaling, etc.)						
organisatie (werkmethoden, werk- verdeling, werkstructuur planning etc.)						
uitrusting (vervoer-, verbindings- middelen, kantoorbehoefte, PC's etc.)						
huisvesting (lokatie, inrichting etc.)						
financiering (investerings, inkoop etc.)						
productie (dienstverlening, ontwikkeling van dienstvormen)						
externe betrekkingen (relaties met burgers, O.M., gemeentebestuur)						
evt. andere relevante aspecten						
.....						

Vul bij vraag 2b een "-" in wanneer het in de toekomst wordt gerealiseerd.
 Vul bij vraag 2b een "O" in wanneer het reeds is gerealiseerd
 Vul niets in bij 2b wanneer niets in de desbetreffende categorie wordt nagestreefd.

2b.

Zijn er met betrekking tot de in vraag 2a genoemde managementgebieden informatievoorzieningen aanwezig zoals: geformuleerd beleid, planning, periodiek overleg, voortgangsbewaking en evaluaties.

	pers.	org.	uitrust.	huisv.	fin.	prod.	ext.	ander
geformuleerd beleid								
planning								
periodiek overleg								
voortgangs- bewaking								
evaluaties								
andere info. voorziening.								

2c.

Worden er werkcontracten (heeft betrekking op de produktie) afgesloten tussen de eenheid en andere interne en/of externe eenheden of instellingen, en zo ja op welke onderwerpen hebben ze betrekking, of verwacht u dat dit in de toekomst het geval zal zijn?

	zelden of nooit 1	soms 2	als regel 3	niet bekend 9
op dit moment				
in de toekomst				

Toelichting onderwerpen:

.....

2d.

Worden er managementcontracten (m.b.t. beleidsdoelstellingen, middelen, randvoorwaarden) afgesloten tussen de eenheid en andere (meer centrale) eenheden, en zo ja op welke onderwerpen hebben ze betrekking, of denkt u dat dit in de toekomst het geval zal zijn?

	zelden of nooit 1	soms 2	als regel 3	niet bekend 9
op dit moment				
in de toekomst				

Toelichting onderwerpen:

.....

.....

.....

.....

2e.

Wanneer gunstige resultaten worden geboekt, heeft de betrokken eenheid hiervan ook op een of andere manier enig merkbaar profijt, en zo ja in welke mate en in welke vorm, of denkt u dat dit in de toekomst het geval zal zijn?

	neen 1	enige mate 2	volledig 3	niet bekend 9
op dit moment				
in de toekomst				

Toelichting onderwerpen:

.....

.....

.....

.....

2f.

Heeft het voor de eenheid consequenties wanneer in het kader van het contract ongunstige resultaten op een of andere manier worden geboekt, en zo ja in welke mate en in welke vorm, of denkt u dat dit in de toekomst het geval zal zijn?

	neen 1	enige mate 2	volledig 3	niet bekend 9
op dit moment				
in de toekomst				

Toelichting onderwerpen:

.....

.....

.....

.....

2g.

Zijn er naast de hiërarchische niveaus andere min of meer onafhankelijke instanties die de kwaliteit van het primaire proces van de eenheid toetsen, en zo ja welke, of denkt u dat dit in de toekomst het geval zal zijn?

	niet aanwezig 1	gedeeltelijk aanwezig 2	volledig aanwezig 3	niet bekend 9
op dit moment				
in de toekomst				

Toelichting onderwerpen:

.....

.....

.....

.....

2h.

Is er, behalve het hiërarchisch hoger gelegen niveau, een met gezag beklede instantie die in geval van conflicten tussen de eenheid en andere eenheden tot bindende uitspraken komt, en zo ja welke, of denkt u dat dit in de toekomst het geval zal zijn?

	niet aanwezig 1	gedeeltelijk aanwezig 2	volledig aanwezig 3	niet bekend 9
op dit moment				
in de toekomst				

Toelichting onderwerpen:

.....

.....

.....

.....

3. SUCCES- EN FAALFACTOREN

3a.
In hoeverre vond/vindt de leiding van het district naar uw indruk dat het district in de oude situatie niet goed meer functioneerde/functioneert, en wanneer dit niet speelt/speelde wat is/zijn, was/waren de reden(en) om toch te (de)centraliseren/autonomiseren?

	besef niet aanwezig 1	besef gedeeltelijk aanwezig 2	besef aanwezig 3	niet bekend 9
in het begin				
op dit moment				

Toelichting:
.....
.....
.....
.....

3b.
In hoeverre vond/vindt de politieke omgeving naar uw indruk dat het district in de oude situatie niet goed meer functioneerde/functioneert, en wanneer dit niet speelt/speelde wat is/zijn, was/waren de reden(en) om toch te decentraliseren/autonomiseren?

	besef niet aanwezig 1	besef gedeeltelijk aanwezig 2	besef aanwezig 3	niet bekend 9
in het begin				
op dit moment				

Toelichting:
.....
.....
.....
.....

3c.

In hoeverre heerste er naar uw indruk in de oude organisatiestructuur bij de basis onvrede over de werksituatie, en zo ja waar bestond deze onvrede zoal uit?

onvrede niet aanwezig 1	onvrede gedeel- telijk aanwezig 2	onvrede aanwezig 3	niet bekend 9

Toelichting:

.....

3d.

In hoeverre leefde in het begin binnen uw district (bij de leiding, staf, de lijn etc.) het idee dat het (de)centralisatie/autonomiseringsproces neerkomt op het geven van invloed aan de basis en het evenredig inleveren van invloed door de leiding?

	idee leeft niet 1	idee leeft gedeeltelijk 2	idee leeft 3	niet bekend 9
de districts- leiding				
de adviserende staf				
de lijn				
het specialist. personeel				
de basis				

3e.

In hoeverre leeft op dit moment binnen uw district (bij de leiding, staf, de lijn etc.) het idee dat het (de)centralisatie/autonomiseringsproces neerkomt op het geven van invloed aan de basis en het evenredig inleveren van invloed door de leiding?

	idee leeft niet 1	idee leeft gedeeltelijk 2	idee leeft 3	niet bekend 9
de districts- leiding				
de adviserende staf				
de lijn				
het specialist. personeel				
de basis				

3f.

In hoeverre bestond er in het begin van het (de)centralisatie/autonomiseringsproces twijfel aan de mogelijkheden in het technisch/administratief kunnen realiseren van de nieuwe organisatiestructuur in uw district?

	geen twijfel 1	gedeeltelijke twijfel 2	twijfel 3	niet bekend 9
de districts- leiding				
de adviserende staf				
de lijn				
het specialist. personeel				
de basis				

3g.

In hoeverre bestaat er op dit moment twijfel aan de mogelijkheden in het technisch/administratief kunnen realiseren van de nieuwe organisatiestructuur in uw district?

	geen twijfel 1	gedeeltelijke twijfel 2	twijfel 3	niet bekend 9
de districts- leiding				
de adviserende staf				
de lijn				
het specialist. personeel				
de basis				

3h.

Wat is gegeven de stand van zaken op dit moment uw oordeel aangaande het (de)centralisatie/autonomiseringsproces, en geef zo nodig een toelichting?

geen succes 1	weinig succesvol 2	succesvol 3	zeer succesvol 4	niet bekend 9

Toelichting:

.....

3i.

Wat verwacht u in verband met het onderwerp van deze enquête van de komende regiovorming?

- het is een vorm van (regionale) centralisatie die de vorming van meer zelfstandige eenheden zal;
- [] verhinderen
- [] bemoeilijken
- [] enigermate bevorderen
- [] sterk bevorderen
- [] niet zal beïnvloeden
- [] niet bekend

BIJLAGE 1C BIJ VOORONDERZOEK 3

PROFIELVRAGEN

Omgeving

1. Werkpakket (zeker-onzeker)

- 1.1 Waaruit bestaat het werkpakket van de afdeling?
- 1.2 Hoe komen de opdrachten/werkorders tot stand?
- 1.3 Hoe staat het met de uitvoeringvrijheid? (mate waarin eisen van inhoud en vormgeving van opdrachten van te voren nog onomschreven zijn)
- 1.4 Wat is de omvang van het verzorgingsgebied/de markt?
- 1.5 Waaruit bestaat het assortiment van opdrachten?
- 1.6 De veranderlijkheid?
- 1.7 Waaruit bestaat de mate van verwevenheid van opdrachten?
- 1.8 Tendensen (veranderingen plaatsgevonden of verwacht)?

2. Randvoorwaarden (zeker-onzeker)

- 2.1 Waaruit bestaan de randvoorwaarden om het primaire proces te kunnen realiseren?
- 2.2 Waar komen de randvoorwaarden vandaan?
- 2.3 Hoe is de financiering geregeld met betrekking tot huisvesting, uitrusting en personeel?
- 2.4 Hoeveel formatieplaatsen zijn er op de afdeling (zie enquête)?
- 2.5 Waaruit bestaat de externe hulp met betrekking tot randvoorwaarden?
- 2.6 Met welke centra moet rekening gehouden worden?
- 2.7 Waaruit bestaat het klimaat waarin de eenheid moet werken, pr., goodwill?
- 2.8 tendensen?

Organisatie

3. Technologie (routine-zoek)

- 3.1 Waaruit bestaat de hardware op de afdeling (huisvesting, inrichting, uitrusting)?
- 3.2 Differentiatie, flexibiliteit, routine, zoek?
- 3.3 In hoeverre is er sprake van arbeidsdeling (gelijksoortig-samengestelde operaties)?
- 3.4 Waaruit bestaan de elementen per taak?
- 3.4 Operationele alternatieven, inschakeling externe deskundigen?
- 3.5 In hoeverre is het werk aan gewoonten, voorschriften gebonden?
- 3.6 Tendensen?

4. Structuur (hiërarchisch-flexibel)

- 4.1 Hoeveel niveaus, hoeveel medewerkers per chef?
- 4.2 In hoeverre gelden regels, procedures ten aanzien van de communicatie, besluitvorming, functie- en taakomschrijving?
- 4.3 Waaruit bestaat het doel, de vorm, de frequentie wat betreft contacten leiding-medewerkers en medewerkers onderling?
- 4.4 Tendensen?

5. Cultuur (conserverend-innoverend)

- 5.1 In hoeverre is er sprake van een externe oriëntatie en vernieuwingsgerichtheid van de eenheid
- 5.2 Vindt deelname aan externe seminars, cursussen plaats?
- 5.3 Bestaat er een literatuur circulatie?
- 5.4 In hoeverre is er betrokkenheid bij extern overleg?

- 5.5 Is er een aan/ontmoediging van nieuwe ideeën?
- 5.6 In welke mate legt de eenheid verworven vaardigheden vast?
- 5.7 Hoe is de leiderschapsstijl te typeren?
- 5.8 Tendensen?

Management

6. Operatiemanagement (methode-eindprodukt)

- 6.1 Hoe wordt gestuurd en geregeld met betrekking tot de kwaliteit en voortgang van het werk?
- 6.2 Bezetting en functioneren van het personeel?
- 6.3 Leiding en toezicht?
- 6.4 Beschikbaarheid materiële voorzieningen?
- 6.5 Tendensen?
- 6.6 Planning, beleid, voortgangsbewaking, evaluaties, overleg?

7. Organisationsmanagement (ontwerp-ontwikkeling)

- 7.1 Sturing en regeling m.b.t. werk (middel) lange termijn?
- 7.2 Financiën (meerjarenbegroting)?
- 7.3 Personeel (scholingsplannen)?
- 7.4 Organisatie (werkstructuurplan)?
- 7.5 Materiële voorzieningen (huisvestings/hardwareplan)?
- 7.6 Pr. plan?
- 7.7 Tendensen?
- 7.8 Beleid, planning etc.?

8. Omgevingsmanagement ((confrontatie-coöperatiegericht)

- 8.1 Hoe wordt er gestuurd en geregeld met betrekking tot verkrijgen van opdrachten en orders (organisatieplan)?
- 8.2 M.b.t. middelen, goodwill (pr plan)?
- 8.3 Verkrijgen acceptatie produkt (strategieplan)?
- 8.4 Tendensen?
- 8.5 Beleid, planning etc.?

9. Effectiviteit/Werk (negatief-positief)

- 9.1 Oordeel werkresultaten van de eenheid (doeltreffendheid)?
- 9.2 Oordeel werkwijze eigen eenheid (doelmatigheid)?
- 9.3 Oordeel resultaten, opvangen werkpieken?
- 9.4 Oordeel resultaat en werkwijze van opvangen van veranderde werkopdrachten (flexibiliteit)?
- 9.5 Wisselende opdrachten (slagvaardigheid)?
- 9.6 Tendensen?

10. Effectiviteit/welzijn (negatief-positief)

- 10.1 Plezier in het werk?
- 10.2 Tevredenheid medewerkers over onderlinge verstandhouding? (plezier bij het werk)?
- 10.3 verloop (veel/waarom)?
- 10.4 Verzuim?
- 10.5 Optreden van de eigen eenheid bij het voorkomen van persoonlijke of sociale problemen?
- 10.6 Tendensen?

SUCCES- EN FAALFACTOREN/VRAGEN EN AANDACHTSPUNTEN (vervolg op enquêteonderzoek)

(Introductie van het onderzoek)

Algemeen

- 1.1 Uw afdeling is verantwoordelijk voor?
- 1.2 Hoe lang bent u chef van deze afdeling (gewest)?
- 1.3 In hoeverre is er op de afdeling het één en ander veranderd ten opzichte van de situatie voor het decentralisatieproces (meer/minder autonomie op de verschillende managementterreinen)?

MCA inzicht

- 2.1 In hoeverre bestaat/bestond het inzicht dat de oude organisatie niet alleen door het lijnmanagement werd gestuurd en geregeld, maar o.a. ook door staf- en steundiensten?

Mate van rve

- 3.1 Kunt u iets meer vertellen over de mate van autonomie op de verschillende managementterreinen?
- 3.2 In hoeverre is de autonomie op de managementterreinen vermeerderd dan wel verminderd ten opzichte van de situatie voor het decentralisatieproces?
- 3.3 Zijn er op afdelingsniveau op de verschillende managementterreinen budgetten te besteden?
- 3.4 In hoeverre zijn deze budgetten vrij besteedbaar of is de uitgave van deze budgetten door externen gespecificeerd?
- 3.5 Op welke managementterreinen zou de afdeling meer/minder autonomie moeten hebben en waarom?
- 3.6 In hoeverre en welke informatievoorzieningen zijn ter ondersteuning van het management ontoereikend en in hoeverre en welke informatievoorzieningen zijn er ten overvloede? (wanneer de monitoring duidelijk achterblijft ten opzichte van de autonomie op een managementterrein of andersom, hier op ingaan!)
- 3.7 Wat is er veranderd op het terrein van de monitoring ten opzichte van de situatie voor de reorganisatie?
- 3.8 Ingaan op de werkcontracten en managementcontracten
- 3.9 Zijn kengetallen ontwikkeld aangaande doelgroepen, diensten, arbeidscapaciteit, middelen en kosten?
- 3.10 Wat wordt op de afdeling verstaan onder output en outcomes?
- 3.11 Zijn er kwalitatief goede managers op de afdeling aanwezig die met het instrument contracten kunnen werken?
- 3.12 Ingaan op gunstige/ongunstige resultaten in het kader van een contract
- 3.13 Ingaan op certificering en arbitrage

Traject

- 4.1 Ingaan op besef van het beheersécheq van de oude organisatiestructuur bij de top en de politiek.
- 4.2 Ingaan op vervreemdingsfrustratie bij de basis in de oude situatie en wat er voor de basis zowel positief als negatief veranderd is na het decentralisatieproces
- 4.3 zero-sum opvatting in het begin en op dit moment bij de verschillende échelons?
- 4.4 Twijfel en capaciteit technisch/administratieve uitvoerbaarheid van een alternatief in het begin/op dit moment?

Oordeel decentralisatieproces/oordeel effectiviteit

- 5.1 Ingaan op oordeel van de respondenten aangaande de decentralisatie (verschil met oude organisatie)?

Regiovorming

- 6.1 Wat betekent de regiovorming voor uw afdeling (meer minder autonomie, waar hangt dit van af)?

Tco

- 7.1 Welke partijen worden door de respondent opvat als "leverancier", als "afnemer" en als "bezoeker" van de politie.
- 8.1 Wat is gegeven de stand van zaken van het decentralisatieproces uw oordeel over de effectiviteit van de afdeling?

- ☐ niet effectief
☐ weinig effectief
☐ nog -/nog + effectief
☐ effectief
☐ zeer effectief

Toelichting vragen!

- 8.2 Wat is uw oordeel aangaande de effectiviteit van de afdeling voor dat de reorganisatie werd ingevoerd?

- ☐ niet effectief
☐ weinig effectief
☐ nog -/nog + effectief
☐ effectief
☐ zeer effectief

Toelichting vragen, en wanneer er t.o.v. de situatie na het decentralisatieproces anders is gescoord, hier op inhaken!

BIJLAGE 1 BIJ HOOFDSTUK 5

OVERZICHT BIJENKOMSTEN PROJECT "ORGANISATIE- EN BEDRIJFSVOERING" (HOLLANDS-MIDDEN)

23 sept. 1991	Oriënterend gesprek met een van de projectleiders. Aan de orde komt hoe de medewerkers in de organisatie aankijken tegen concepten als "resultaatverantwoordelijkstelling" van politie-afdelingen.
15 okt. 1991	Eerste vergadering van de deelprojectgroep "Organisatie en Bedrijfsvoering". De uit te werken onderwerpen worden onder de subgroepjes verdeeld.
28 okt. 1991	Bijeenkomst van de subgroep Organisatie en Bedrijfsvoering (hierin participeren drie politiemedewerkers en ikzelf). Er wordt gebrainstormd over de onderwerpen en deze worden onder de leden verdeeld.
29 okt. 1991	Start van de tweede fase van het reorganisatieproces in hotel Oranje in Noordwijk aan Zee, waarbij alle negen deelprojectgroepen aanwezig zijn. Bilateraal wordt gesproken over de mogelijk uit te voeren omgevingspeiling.
6 nov. 1991	De zogenaamde 'project start-up' vergadering van de projectgroep "Organisatie en Bedrijfsvoering" vindt plaats. .
7 nov.t/m 8 dec.'91 9,10,11 dec.'91	Bijeenkomsten van de subgroep. Driedaagse" In Noordwijk aan Zee. De uitgewerkte onderwerpen: gezag en beleid, sturing en beheersbevoegdheden en organisatiestructuur worden aan de projectleiding gepresenteerd. Vastgesteld wordt welke onderwerpen meer expliciet moeten worden uitgewerkt.
20 jan. 1992	De concept-eindrapportage wordt in Noordwijk aan Zee besproken met de projectgroep "Organisatie en Bedrijfsvoering".
10 febr. 1992	Afsluiting van de tweede fase.

BIJLAGE 1 BIJ HOOFDSTUK 6 (BESTUURSCONVENANTEN)

OVERZICHT INHOUD BIJENKOMSTEN BESTUURSCONVENANTEN ENSCHEDE, HAARLEM EN NIJMEGEN

Enschede

1. Enschede, 18 maart 1991

1. Taak en werkwijze van de begeleidingscommissie
 - werkwijze (rol van de voorzitter en vervanger burgemeester)
 - vorm van rapportage en advisering
2. Stand van zaken bestuursafpraak Enschede
 - ontwikkelingen Enschedese korps
 - overzicht resultaten per 1 jan. 1991
3. Evaluatie
 - evaluatieworkzaamheden uitbesteden Universiteit Twente
4. Verhouding bestuursafpraak-regiovorming
 - in 1992 wordt de bestuursafpraak in regionaal perspectief geplaatst

2. Enschede, 17 april 1991

1. Concept-rapportage begeleidingscommissie
 - algemeen
 - inhoudelijk

3. Enschede, 23 oktober 1991

1. Ingekomen stukken en mededelingen
 - brief minister over rapportage per 1 mei 1991 (reactie korps)
 - brief korpschef aan begeleidingscommissie inzake aanvulling rapportage begeleidingscommissie
 - tweede versie projectplan (bespreking)
 - politiële enquête 1991 (toelichting)
 - participatie ministerie van Justitie aan experiment bestuursafpraak
2. Voorstel aanpak verdere werkzaamheden begeleidingscommissie
 - organisatie van gegevens
 - kernvariabelen
 - inzoomen op deelproject of activiteitengroep
3. Relatie begeleidingscommissie en functioneel overleg

4. Enschede, 3 februari 1992

1. Keuze inzoomprojecten
 - voorstel zo nu en dan projecten te presenteren
2. Stukken en mededelingen
 - contract universiteit Twente t.b.v. onderzoek produkt en procesevaluatie bestuursconvenant en misdaadanalyse
3. Concept-rapportage begeleidingscommissie 1 maart 1992
 - indeling
 - advies

5. Enschede, 13 mei 1992

1. Presentatie project "Marokkaanse jongeren"
2. Presentatie project "Efficiëntie en effectieve inzet medewerkers"

6. Enschede, 1 september 1992 (zelf in Pisa)

1. Opmerkingen over hetgeen te bespreken is tijdens de bijeenkomst met de minister 19 oktober 1992
 - onderzoek naar vorm en inhoud van de rapportage over 1991 van de drie korpsen (enquête wordt afgenomen onder de "afnemers")
 - in verband met vergelijking van 3 vergelijkbare inzoomprojecten wordt voorgesteld item te kiezen
 - 19 oktober wordt benut ter voorbereiding van de reactie van de minister op het advies en de rapportage 1991 van de begeleidingscommissie
2. Evaluatie op korpsniveau (notitie voorzitter)
 - projecten
 - korpsniveau
 - niveau bestuursafpraak

7. Enschede, 5 oktober 1992

Vergadering gaat niet door wegens onvoldoende deelnemers

8. Enschede, 23 maart 1993

1. Informatie met betrekking tot omzetting bestuursafpraak
2. Dummy Rapportage
3. Concept-rapportage bestuursafpraak 1992
4. Bijeenkomst drie commissies en Binnenlandse Zaken op 25 maart 1993

9. Enschede, 29 juni 1993

1. Rapportage bestuursafpraak 1992
2. Voortgang Functioneel Overleg Bestuursafpraak
3. Bijeenkomst drie commissies en Binnenlandse Zaken op 25 maart 1993
4. Stand van zaken inzoomprojecten
5. Doelstelling, planning bestuursafpraak komende jaren

10. Enschede, 7 oktober 1993

1. Voortzetting Bestuursafpraak
2. Bestuursafpraak in de komende periode
3. Politiele enquête 1993
4. Stand van zaken inzoomprojecten

11. Enschede, 29 oktober 1993

1. Stand van zaken inzoomprojecten
2. Bestuursafpraak komende periode
3. Politiele enquête 1993

Haarlem

1. Haarlem, 28 februari 1991

1. Opening vergadering
2. Taak en werkwijze begeleidingscommissie
 - instellingsbeschikking wordt akkoord bevonden
 - levering eerste rapportage wordt gesteld op 1 mei
 - brief voorzitter over bestuursafspraken Enschede, Nijmegen en Haarlem
3. Evaluatie opzet traject bestuursafpraak
 - notitie projectleider over de voor 1990 beschikbare gegevens, het primaire politieproces en outputfinanciering
 - in workshop-achtige bijeenkomst zullen de verschillende korpsen output en outcome definities definiëren
 - Haarlem neemt voortouw bij de ontwikkeling van de kosten-effectiviteitsanalyse
 - bespreking zgn. interne nul-meting, het Basam onderzoek
4. Stand van zaken organisatie-aanpak
 - uiteenzetting stand van zaken Haarlemse korps
5. Bedrijfsvoeringsgegevens 1990
 - Haarlemse behandeltijden duren in vergelijking met andere korpsen langer
6. Regiovorming zal de nodige aandacht opeisen

2. Haarlem, 15 april 1991

1. Conceptteksten, aanbiedingsbrief en inleiding rapportage
 - concept-tekst van aanbiedingsbrief wordt door iedereen akkoord bevonden
 - door de voorzitter voorgestelde structuur van de rapportage wordt door allen onderschreven
2. Rapportage nulmeting
 - uitreiking projectleider overzicht verplichtingen ministerie en politie
 - opmerkingen in verband met betrouwbaarheid van de gegevensverzamelingen
3. Actieplan budget bestuursafpraak
 - departement gaat het erom welke effecten in verband met extra gelden zijn gerealiseerd
4. Kosten-effectiviteitsanalyse
 - bijeenkomst 3 korpsen waar geprobeerd is meer inzicht te krijgen in de effecten van de extra financiële inspanningen

3. Haarlem, 21 oktober 1991

1. Brief ministerie BiZa rapportage eerste meting
 - kan bestuursafpraak met voorstellen komen om resultaten toekomst te formuleren?
 - output indicatoren beschikbaar stellen
 - vraag is of Justitie bij overleg wordt betrokken
2. relatie begeleidingscommissie overleggroep 3 korpsen en evaluatie bestuursafpraak
 - rapport van de voorzitter wordt met enkele opmerkingen overgenomen
 - evaluatie bestuursafpraak, projectleider geeft toelichting op opzet van de evaluatie van de bestuursafpraak
3. Overzicht projecten
 - begeleidingscommissie ontvangt aantal criteria met een selectie van de daaraan getoetste projecten

4. Haarlem, 19 december 1991

1. Mededelingen
 - BiZa zal Haarlem bezoeken in verband met totstandkoming van de percentages
2. Selectie van projecten t.b.v. evaluatie
 - de 6 projecten worden in eerste instantie allemaal bestudeerd

5. Haarlem, 22 juni 1992

1. Bespreking "Parkietenproject"
2. Bespreking project "NLP in politieverhoor"

6. Haarlem, 29 september 1992

1. Toelichting doel van de bijeenkomst met de minister op 19 oktober
-besturingsmodel projectleider zal eerstkomende vergadering worden besproken
2. Tussenstand project beloningsdifferentiatie Promes
3. Evaluatie introductie functioneringsgesprekken

7. Haarlem, 1 december 1992

1. Reacties n.a.v. laatste Foba-overleg
-Foba vindt dat er met het model Broer kan worden gewerkt
2. Bespreking notitie "een besturingsmodel voor de politie-organisatie"
-met voorbehoud wordt ingestemd met het model Broer

Nijmegen

1. Nijmegen, 1 maart 1991

1. Opening voorzitter
2. Taak en werkwijze begeleidingscommissie
-instellingsbeschikking wordt aangevuld met vermelding dat 1 maart geldt als oplevertermijn van de rapportage naar de minister
-algehele bijval burgemeester dat begeleiding primaire taak commissie is
-voorstel voorzitter te rapporteren over viertal categorieën van gegevens
3. Stand van zaken bestuursafpraak Nijmegen
-plannen Nijmegen kunnen beter/sneller worden uitgevoerd

2. Nijmegen, 22 april 1991

1. Rapportage 1990
-voorstel voorzitter aanbiedingsbrief, inleiding en samenvatting met highlights aan rapportage toe te voegen
-voor nulmeting 1990 is in overleg met BiZa niet de politiemonitor maar eigen meetinstrument gebruikt
-slachtofferpercentage over 1990 wordt op 43.8% vastgesteld
-instemming voorstel voorzitter met het opstellen van de inleiding

3. Nijmegen, 24 oktober 1991

1. Brief minister BiZa inzake rapportage 1990
-minister vraagt zich af bij andere 2 korpsen de te bereiken doelstellingen niet te "licht" zijn
-er is behoefte aan een informatiesysteem dat voor meer dan alleen de lokale situatie kan worden gebruikt
-voorzitter ziet graag dat ministerie aangeeft bij welke variabelen vraagtekens kunnen worden geplaatst en wat de reactie van korps is
2. Notitie voorzitter over aanpak verder werkzaamheden begeleidingscommissie
-voorstel om lijstje met kerngegevens te produceren
-volgorde (deel)projecten: income, input, throughput, output en outcome
-projecten uitkiezen die als highlights gevolgd kunnen worden
-voorstel projectvoorzitter functionele groep lijstje van 6 variabelen te laten ontwikkelen.
3. Overzicht activiteiten bestuursafpraak eerste halfjaar 1991
-betrokkenheid medewerkers binnen het korps laat stijgende lijn zien
4. Plannen jaarschijf 1992

- plannen moeten nog met bevoegd gezag worden besproken
- 5. Externe evaluatie
 - in verband met negatieve pers voor de politie wordt bevolkingsenquête voor 1991 eind november gehouden, die voor 1992 voorjaar 1992

4.Nijmegen, 9 januari 1992

1. Standpunt burgemeester inzake de rapportage 1990
 - voorzitter wil persoonlijk gesprek met burgemeester over diens brief
2. Plannings- en evaluatiemodel
 - voorzitter merkt op dat gekozen terminologie niet geheel overeenkomt met wat in systeemkunde gebruikelijk is
3. Plannen jaarschijf 1992/highlights
 - de commissie kan uit het pakket een aantal highlights kiezen, het korps biedt 7 projecten aan
 - voorzitter schetst criteria voor de keuze van de h.l.
 - projectleider heeft aantal criteria gekozen
 - 4 projecten worden gekozen
4. Rapportage over 1991
 - Validiteit van de in de bestuursafpraak omschreven variabelen
 - over validiteit van de variabelen is contact geweest tussen BiZa en de korpsen
 - Gestreefd wordt naar het verhogen van de kwaliteit van de reeds gekozen indicatoren

5.Nijmegen ,26 maart 1992

1. Brief burgemeester Nijmegen rapportage 1992
 - voorzitter heeft gesprek gehad met burgemeester
2. Rapportage 1991
 - opmerking BiZa: rode lijn zit onvoldoende in het stuk
 - deelrapportages
 - uitkomsten bevolkingsonderzoek
 - begeleidende brief, voorgesteld wordt om de datum voor de rapportage te verschuiven naar 1 april
3. Brief hoofdofficier inzake opzet bestuursafpraak

6.Nijmegen, 27 mei 1992

1. De agendapunten
2. Mededeling; uitnodiging 3 begeleidingscommissies door BiZa voor gezamenlijke bijeenkomst met de minister
3. Bespreking rapportages betreffende operationele projecten
4. Bespreking van de schriftelijke door BiZa ingebrachte opmerkingen

7.Nijmegen, 2 september 1992

1. Presentatie operationeel project Voorstenkamp
2. Bijgestelde evaluatie-opzet 1992 Neerbosch-Oost
3. Rapportage eerste halfjaar 1992 Neerbosch-Oost
4. Evaluatie-opzet 1992 planning en control
5. Evaluatie-opzet 1992 misdaadanalyse
6. Notitie voorzitter evaluatie op korpsniveau

8.Nijmegen, 16 december 1992

1. Reactie minister rapportage 1991
 - minister wenst aanpassing bestuursafpraak in het licht van de regiovorming
 - datum rapportage wordt als te vroeg ervaren door de commissie
2. Evaluatie op korpsniveau
 - proberen met verklaringsmodel te komen

- in Foba is model ontwikkeld
- presentatie evaluatiemodel politie
- 3. Jaarplannen 1993
 - aantal operationele projecten is uitgebreid

9.Nijmegen, 24 april 1993

1. Bespreking concept-rapportage 1992
2. Planning voor het volgende jaar
3. Voorbespreking van de bijeenkomst bestuursafpraak op 25 maart 1993

10.Nijmegen, 29 september 1993

1. Reactie van de minister en de burgemeester op de rapportage 1992
2. Contractaanpassing
3. Notitie van de voorzitter in verband met voortzetting Bestuursafpraak
4. Halfjaarlijkse rapportage Highlights
5. Terugmelding Oegstgeest
6. Evaluatie op korpsniveau.

11.Nijmegen, 8 december 1993

1. Bestuursafpraak-projecten
2. Evaluatie op districtsniveau
3. Werkafspraken

BIJLAGE 2 BIJ HOOFDSTUK 6

Bestuursafsprak

|¹

tussen de minister van Binnenlandse Zaken
en de burgemeester van de gemeente Enschede
afgesloten te Haarlem op maandag 3 september 1990,
voor de periode van 1 juli 1990 tot 1 juli 1995

BESTUURSAFSPRAAK

De Minister van Binnenlandse Zaken en de Burgemeester van Enschede gehoord de korpschef en de Hoofdofficier van Justitie van het Arrondissement Almelo besluiten tot het aangaan van bestuursafspraken, betrekking hebbende op de bedrijfsvoering en de effectiviteit van het gemeentelijk politiekorps van Enschede. De afspraken hebben betrekking op de periode van 1 juli 1990 tot 1 juli 1995. Deze afspraken laten onverlet de met betrekking tot het korps geldende gezagsverhoudingen.

Met de afspraken wordt beoogd inzicht te verkrijgen in de mate waarin extra middelen voor de politie bijdragen tot het bereiken van doelstellingen op het gebied van kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. Tevens worden in dit kader concrete resultaten vastgelegd met betrekking tot overigens voor Binnenlandse Zaken belangrijke beleidsonderwerpen, zoals het allochtonen- en het emancipatiebeleid.

- 2 | De in het kader van deze bestuursafspraken te realiseren experimenten kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van instrumentaria ten behoeve van het directe korpsbeheer door de burgemeester van een gemeentelijk politiekorps, alsook ten behoeve van de beheersverantwoordelijkheid zoals deze is voorzien voor de Minister van Binnenlandse Zaken in het politiebestedel, zoals dat thans in de politieke besluitvorming aan de orde is.

De Minister van Binnenlandse Zaken zal in 1990 f. 500.000,—, van 1991 tot en met 1994 elk kalenderjaar een bedrag van één miljoen gulden, en in 1995 f. 500.000,— aan de gemeente Enschede ter beschikking stellen. Deze gelden dienen uitsluitend ter financiering van maatregelen te nemen door het Enschedese korps van gemeentepolitie, in het kader en ten behoeve van het bereiken van de hierna vermelde te bereiken doelen. Ten behoeve van de besteding van de gelden wordt door de gemeente een globaal projectenplan met een daarbij behorende financiële raming per project en per jaar gemaakt. In dat projectenplan zal in elk geval geld moeten worden uitgetrokken voor het verrichten van evaluatie-onderzoek.

Met betrekking tot de sterkte van het Enschedese korps garandeert de Minister van Binnenlandse Zaken dat gedurende de werkingsduur van deze bestuursafpraak de organieke sterkte, exclusief contingenten niet zal dalen beneden de "eindsterkte 1993" zoals deze is vastgelegd in de sterktecirculaire 1990 (EA90/186/U8). Deze garantie vervalt wanneer binnen de looptijd wordt overgegaan tot de feitelijke instelling van een regionaal politiekorps waarin het huidige Enschedese korps opgaat (zie voor de consequenties van zo'n situatie hieronder). Eveneens vervalt de garantie wanneer er generieke aanpassingen plaatsvinden van de sterkte van de gemeentepolitiekorpsen zoals deze zijn vastgesteld op grond van het regeringsstandpunt terzake d.d. 1 juni 1989.

Voor het gemeentelijk politiekorps van Enschede geldt in het kader van deze afspraak een inspanningsverplichting ten aanzien van de in bijlage 1. beschreven doelen en uitgangspunten met betrekking tot de capaciteitsverdeling.

Er zal door beide ondergetekenden een begeleidingscommissie worden ingesteld. Deze begeleidingscommissie zal jaarlijks een rapport uitbrengen over het verloop en de voortgang van het experiment en de daarbinnen bereikte resultaten. De begeleidingscommissie zal in ieder geval bestaan uit vertegenwoordigers van de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het gemeentelijk politiekorps van Enschede en het Openbaar Ministerie in het Arrondissement Almelo. De begeleidingscommissie zal worden voorgezeten door een onafhankelijk deskundige.

Daarnaast kan de commissie externe deskundigen inschakelen.

De commissie zal ter beoordeling van de betrouwbaarheid van de gegevens, die betrekking hebben op deze afspraak, alsmede ter analyse van de gegevens alle medewerking van het politiekorps ontvangen en toegang hebben tot de betreffende gegevensverzameelingen. Indien een van de betrokken partijen zulks wenst, wordt het toegelaten dat een externe deskundige zich een oordeel vormt over de gegevens en de daaraan te verbinden conclusies.

Mede op grond van de jaarlijkse rapportage zullen beide ondergetekenden jaarlijks besluiten over het voortzetten van hetgeen voortvloeit uit de afspraak.

Wanneer vóór het einde van deze bestuursafpraak wordt overgegaan tot feitelijk instelling van een regionaal politiekorps waarin het huidige Enschedese korps van gemeentepolitie opgaat, zullen de verplichtingen, die voortvloeien uit deze afspraak vervallen. De Minister van Binnenlandse Zaken verklaart bereid te zijn de alsdan beëindigde afspraak voort te zetten met de beheerder van het regionale korps, mits de in deze afspraak voor de Enschedese politie gestelde doelen ook in het regionale korps herkenbaar kunnen worden bereikt als resultaat van de middels deze afspraak mogelijk gemaakte en in gang gezette ontwikkelingen.

De resultaten die in het kader van deze afspraak worden bereikt door de politie zijn ter vrij gebruik van beide partijen en beschikbaar voor publicatie.

Na afloop van deze afspraak per 1 juli 1995, of na beëindiging tengevolge van de instelling van een regionaal politiekorps zonder dat de afspraak wordt voortgezet met de nieuwe korpsbeheerder, dan wel na tussentijdse beëindiging op grond van de rapportering door de begeleidingscommissie, bestaan er voor geen van de partijen hieruit voortvloeiende verplichtingen. Evenmin vloeien uit deze afspraak verdere verplichtingen voort wanneer een van beide partijen in gebreke blijft voor wat betreft het nakomen van het overeengekomene.

3

Haarlem, 3 september 1990
De minister van Binnenlandse Zaken


drs. C.I. Dales

Haarlem, 3 september 1990
De burgemeester van Enschede


H. Wierenga

De bestuursovereenkomst kent de volgende bepalingen:

voor wat betreft de door de gemeentepolitie van de gemeente Enschede te bereiken resultaten ten aanzien van de effectiviteit in vergelijking met korpsen uit de klasse van 100.000 - 200.000 inwoners:

4

- een oplossingspercentage van de bij het korps ter kennis gekomen misdrijven, vastgelegd in een proces-verbaal dat er in de jaren 1990 tot en met 1994 in absolute zin, als volgt uitziet:
1990: 23 %
1991: 24 %
1992: 25 %
1993: 26 %
1994: 27 %
in 1994 zal het 5-jaarlijkse voortschrijdende gemiddelde oplossingspercentage tenminste 25% bedragen en zal het voortschrijdende gemiddelde oplossingspercentage ten opzichte van het voortschrijdende gemiddelde van korpsen in een gemeente met inwonertallen tussen de 100.000 en 200.000 2 % hoger liggen.
- een slachtofferschap van criminaliteit volgens de in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkelde gestandaardiseerde bevolkingsenquête dat er in 1994 vergeleken met de korpsen in gemeenten tussen de 100.000 en 200.000 inwoners ten minste 5 % lager ligt. In 1994 zal het 3-jaarlijks voortschrijdende gemiddelde ten hoogste 40 % bedragen.
(N.B. Indien en zodra de slachtofferschapgegevens over 1989/90 bekend zijn is het mogelijk, dat deze percentages alsdan nader worden vastgesteld.)
- een aantal ter kennis van de politie gekomen misdrijven, vastgelegd in een proces-verbaal, dat in 1994 ten minste 10% ligt beneden het niveau van het aantal van het jaar 1989.

inspanningen betreffende de taakuitvoering:

- jaarlijks wordt een aantal projecten betreffende de taakuitvoering opgezet, waarin op projectmatige wijze via een probleemgerichte aanpak, ongewenste situaties worden aangepakt.
De begeleidingscommissie kan zich inzicht doen verschaffen in dergelijke projectmatige aanpakken, alsmede in de evaluatie van de resultaten ervan.

ten aanzien van de capaciteitstoedeling gelden de volgende uitgangspunten:

- een interne sterkteverdeling waarbij:
 - . tenminste 75 % van de basissterkte (organieke sterkte zonder contingenten) van het korps werkzaam blijft in primaire functies (functies die in hoofdzaak bestaan uit primair uitvoerend en ondersteunend politiewerk);
 - . tenminste 50 % van de basissterkte werkzaam is in functies met een

generale taakstelling, uitgeoefend door gebiedsgebonden teams;
tenminste 10% van de basissterkte werkzaam is bij de Centrale
Recherche;

- het leveren van minimaal een bijdrage van 1 % van de normvergoeding (personeel en materieel) aan bovenlokale criminaliteitsbestrijding en overigens datgene wat (inter-) regionaal wordt overeen gekomen.

ten aanzien van overige inspanningsverplichtingen:

betreffende de vervulling van vacatures.

Het aanstellingsbeleid zal in eerste instantie gericht worden op vrouwen en allochtonen.

- in het kader van het positief actieplan Emancipatie verplicht het korps zich 6 vrouwen aan te stellen en te plaatsen op de politie-opleidingsschool;
- gedurende de looptijd van de afspraak zullen 12 leden uit de allochtone gemeenschap worden aangesteld en geplaatst op de politie-opleidingsschool.

5

ten aanzien van overige zaken:

- medewerking aan evaluatie onderzoeken.
- investering van tijd van Enschedese korpsleden in beleidsontwikkeling en projecten ten behoeve van het departement.

Evaluatie

De evaluatie zal plaatsvinden aan de hand van door de gemeentepolitie Enschede aan te leveren informatie en gegevens verkregen met behulp van :

- **werkdrukmeting:**
Het feitelijk verloop van de werkdruk van 1990- 1994 moet inzichtelijk worden gemaakt.
De werkdruk wordt vastgesteld met behulp van de geregistreerde vragen aanzien van de taakvelden "verkeer", "criminaliteit" en "openbare orde en hulpverlening" over de periode van het te evalueren jaar. De aanlevering van de gegevens geschiedt volgens de gestandaardiseerde werkdrukmeting.
- **oplossingspercentages:**
Oplossingspercentages worden per categorie en per taakveld gespecificeerd aangeleverd.
- **resultaten/gegevens bevolkingsenquête:**
Informatie over slachtofferschap, veiligheidsgevoelens en waardering voor de politie wordt verkregen met behulp van de in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkelde gestandaardiseerde bevolkingsenquête.
- **resultaten/gegevens bedrijvenonderzoek:**
Het bedrijvenonderzoek geeft aanvullende informatie met betrekking tot omgevingskenmerken en geeft inzicht in een tot nu toe nog niet te verklaren deel van de werkdruk.
De ontwikkeling van het bedrijvenonderzoek is nog niet afgerond. Zodra dit instrument beschikbaar is, dan wordt dit instrument een onderdeel van de evaluatie.

- efficiëncy-kengetallen:

Een "bedrijfsvoeringsonderzoek" vindt plaats met behulp van de volgende kengetallen, ontleend aan gegevens uit de enquête op grond van art. 17 Besluit Vergoeding Politiekosten 1986:

 - . bruto inzetbare uren primair proces/bruto korpscapaciteit;
 - . bruto inzetbare uren korps- en teamleiding/bruto korpscapaciteit;
 - . feitelijke sterkte/organieke sterkte;
 - . bruto inzetbare uren primaire ondersteuning/bruto korpscapaciteit;
 - . bruto inzetbare uren algemene ondersteuning/bruto korpscapaciteit;
 - . bruto inzetbare uren verkeer, algemene surveillance/bruto korpscapaciteit;
 - . bruto inzetbare uren recherche/ bruto korpscapaciteit;
 - . bruto inzetbare uren generale taakstelling/bruto korpscapaciteit;
 - . aantal uren ziekte/bruto korpscapaciteit;
 - . aantal uren cursus/ bruto korpscapaciteit;
 - . aantal uren lichamelijke vaardigheid/bruto korpscapaciteit;
 - . aantal uren ziekte, cursus, lichamelijke vaardigheden/bruto korpscapaciteit;
 - . totale korpsuitgaven/aantal bruto inzetbare uren aan primaire processen;
 - . uitgaven aan personeel/aantal personeelsleden;
 - . automatiseringskosten/totale korpsuitgaven.
- beleidsplannen:

Beleidsplannen moeten aanvullende informatie kunnen bieden met betrekking tot de gestelde doelen en de bereikte resultaten, voor zover relevant in het kader van deze bestuursafpraak.
- kosten-effectiviteitsanalyse:

De "meerwaarde" van het experiment moet worden afgezet tegen de "meer" kosten. Een verband dient te worden aangegeven tussen de door het korps gepleegde inspanning in de sfeer van het ontwikkelde projectplan, het daaraan bestede geld en de behaalde meeropbrengst in termen van geleverde productie, de kwaliteit ervan en de met die productie beoogde effecten.
- financiën:

De besteding van het via de bestuursafpraak beschikbaar gestelde geld, zal door de gemeente Enschede op herkenbare wijze opgenomen worden in de verantwoordingsprocedure op grond van het Besluit Vergoeding Politiekosten 1986.

Als referentie voor bovengenoemde informatie/gegevens zullen de meest recente gegevens gehanteerd worden.