

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/37603>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

Politie, prestaties en presentaties. Over bedrijfsmatigheid en imagowerk

Jan Terpstra & Willem Trommel

De ontwikkeling naar een bedrijfsmatige politie behelst veel meer dan alleen instrumentele veranderingen. In dit artikel betogen de auteurs dat het ook en vooral gaat om een andere manier van denken over politiewerk. Centraal hierin staat de veronderstelling dat de legitimiteit van (semi-)publieke dienstverlening steeds nadrukkelijker afhangt van utilitaire overwegingen: wat levert het op? Dit gezichtspunt leidt niet alleen tot toenemende aandacht voor prestaties, ook wordt in het veld steeds meer belang gehecht aan een bedrijfsmatig georiënteerde, symbolische 'presentatie' van politiewerk. Vanuit dit gezichtspunt analyseren de auteurs de recente initiatieven tot bedrijfsmatig werken, om vervolgens te concluderen dat de effecten, in termen van vertrouwen en legitimiteit, vooralsnog weinig hoopgevend zijn.

1 Inleiding

De afgelopen vijftien jaar hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan in de sturing en organisatie van de Nederlandse politie. Voor een belangrijk deel hangen deze samen met het streven naar grotere bedrijfsmatigheid. Eerder deden zich vergelijkbare ontwikkelingen voor in andere publieke sectoren en bij politieorganisaties in vooral de Angelsaksische wereld (Martin 2003; McLaughlin & Murji 2001). Veel van deze vernieuwingen zijn ontleend aan het bedrijfsleven of wat men daarvoor aanziet. Tot deze veranderingen behoren onder meer nieuwe vormen van leidinggeven, de vestiging en uitbreiding van bedrijfsbureaus bij politiekorpsen (en daarmee de komst van nieuwe bedrijfsmatig georiënteerde beroepsgroepen), de introductie van kwaliteitsmanagement en de opkomst van noties over burgers als klanten van de politie. Mogelijk het belangrijkste, maar zeker meest controversiële onderdeel van deze veranderingen wordt gevormd door de invoering van het prestatie management.

De ontwikkeling naar een bedrijfsmatige politie is niet alleen een kwestie van nieuwe instrumenten, middelen en technieken voor management, sturing en verantwoording. Het gaat ook om een nieuwe wijze van denken waarbij er vanuit wordt gegaan dat de legitimiteit van (semi-)publieke instellingen in onze tijd steeds nadrukkelijker afhangt van utilitaire overwegingen. Kritische burgers zouden om tastbare resultaten vragen van publieke instanties en om verantwoording over de mate waarin deze worden geleverd. Bedrijfsmatig werken zou tegemoetkomen aan de wens tot prestaties en inzicht in de besteding van publieke middelen. Ook bij de politie moet de opkomst van bedrijfsmatig werken vooral worden gezien als poging maatschappelijke steun en vertrouwen terug te winnen.

Jan Terpstra & Willem Trommel

In dit artikel wordt deze gedachte kritisch tegen het licht gehouden. Daartoe wordt eerst ingegaan op enkele achtergronden van de opkomst van het bedrijfsmatig werken bij de politie. Vervolgens worden verschillende initiatieven tot bedrijfsmatig werken, zoals die zich in het afgelopen decennium hebben aangediend, geanalyseerd in termen van ‘presentatiestrategieën’ (Manning 1977). Volgens critici zou het bedrijfsmatig werken haaks staan op de specifieke aard van het politiewerk en vooral ongewenste neveneffecten oproepen (FitzGerald e.a. 2002; Martin 2003; Vickers & Kouzmin 2001; McLaughlin & Murji 2001). Daarom komt daarna de vraag aan bod in hoeverre bedrijfsmatigheid de politie de mogelijkheid biedt haar legitimiteit te herstellen.

2 Naar een bedrijfsmatige politie: achtergronden

De gedachte om de politie op meer bedrijfsmatige leest te schoeien, staat niet op zich. In de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstaat, zowel nationaal als internationaal, toenemende kritiek op het bureaucratische karakter van veel publieke instanties. Op de vleugels van een almaar uitdijende verzorgingsstaat zouden deze zijn uitgegroeid tot logge, weinig doelgerichte en geldverslindende apparaten. Aanvankelijk betreft deze kritiek vooral sectoren als de sociale zekerheid of de zorg. Langzaam maar zeker moet echter de hele publieke sector eraan geloven en tekent zich een heuse *managerial revolution* af (cf. Clarke & Newman 1997). Ook de Nederlandse politie komt in de loop van de jaren negentig onder de invloed van dit denken.

Het denken over de publieke sector in termen van bedrijfsmatige principes wordt nadrukkelijk gevoed vanuit nieuwe wetenschappelijke opvattingen. Bekend is de publicatie van Osborne en Gaebler uit 1992, *Reinventing Government*. Hierin wordt een vernietigende kritiek op de (overheids)bureaucratie geformuleerd. De eenzijdige fixatie op processen, regels en hiërarchie zou een doelgerichte, slagvaardige en ondernemende overheid in de weg staan.

Uit deze kritiek is een beweging ontstaan die zich afficheert als ‘nieuw publiek management’ (cf. Hood 1991; Pollitt & Bouckaert 2000). Erg coherent is dit gedachtegoed echter niet (Pollitt 2003). Naast pleidooien voor prestatie management omvat het voorstellen tot invoering van meer marktwerking in de publieke sector en publiek-private netwerken.

Vaak komen in het nieuw publiek management nogal verschillende opvattingen naar voren over de rol van de overheid. In het bijzonder lijkt sprake van spanning tussen een tamelijk hiërarchische benadering, met de overheid in de rol van dirigistisch manager, en een meer libertaire visie, die een grotere handelingsruimte voorstaat voor decentrale uitvoeringsorganisaties en professionals (Ferlie e.a. 1996). Deze ambiguïteit doet zich ook voor op politiek niveau. Naast (neo)liberale argumenten voor een kleinere overheid, is sprake van een sociaal-democratisch getint geluid: meer doelmatigheid in de publieke sector kan juist bijdragen aan het behoud van een sterke verzorgingsstaat.

Dit verschil in visie laat onverlet dat steeds één beginsel centraal lijkt te staan, namelijk het bevorderen van prestaties in de publieke sector. Moderne burgers zouden recht hebben op beter inzicht in hetgeen hun belastinggeld aan tastbare

resultaten oplevert: *value for money* is het devies. Achter deze gedachte gaat een legitimiteitsprobleem schuil dat ook in de politiewereld aan de orde is.

Kern van dit probleem is dat democratische legitimatie van overheidshandelen niet meer afdoende zou zijn om maatschappelijke steun voor dit handelen te genereren, bijvoorbeeld omdat burgers zich onvoldoende kunnen identificeren met de gang van zaken in de besluitvormingscircuits. De politicoloog Scharpf (1991, 11) spreekt in dit verband van een tekort aan inputlegitimiteit. Dit legitimatietekort verwijst naar een fundamenteel conflict tussen noties van staatsgezag en individuele emancipatie en vrijheid. Zo wijst Schuyt (1991) op het toenemende gebrek aan volgzzaamheid van burgers jegens overheidsgezag. Ook het gezag van de politie wordt door burgers sinds het einde van de jaren zestig steeds minder als vanzelfsprekend geaccepteerd. Dit verlies aan traditioneel gezag, onderdeel van het begrip inputlegitimiteit, zou gecompenseerd kunnen worden door een sterker accent op outputlegitimiteit. Outputlegitimiteit houdt in dat de steun van de burger door aansprekende resultaten moet worden verdiend en lijkt zich als zodanig beter te lenen voor wat Suchman (1995) 'legitimacy management' heeft genoemd: het actief genereren van maatschappelijke steun, onder meer via een aansprekende presentatie van gerealiseerde prestaties.

Deze gedachte dat de legitimiteit van de politie zou kunnen worden hersteld door het leveren van herkenbare prestaties heeft ook de Nederlandse politieorganisatie in de afgelopen tien jaar sterk beïnvloed. De wortels hiervan gaan echter verder terug, tot in de jaren tachtig. De politie wordt in deze periode geconfronteerd met een snel toenemende 'vraag' naar haar diensten, als gevolg van een stijging van de geregistreerde criminaliteit. De overheid reageert hierop door een geleidelijke, maar uiteindelijk aanzienlijke uitbreiding van de politiecapaciteit (Terpstra 2004). Omdat de middelen beperkt zijn en niet oneindig kunnen worden uitgebreid, volgt hierop in de jaren negentig een roep om meer doelmatigheid. Dit leidt tot discussies over de kerntaken van de politie (Van der Vijver e.a. 2001) en over de vraag welke verantwoordelijkheden burgers en private partijen in de veiligheidszorg hebben. Maar allengs wordt in het doelmatigheidsdebat het geluid van het nieuw publiek management luider hoorbaar, waarbij indringende vragen worden gesteld. In hoeverre is de politie op haar taak berekend? Hoe kunnen een meer bedrijfsmatige organisatie en werkstijl bijdragen aan meer maatschappelijk resultaat?

Vragen als deze markeren de overgang naar het koersen op outputlegitimiteit. Jarenlang is geïnvesteerd in 'meer blauw op straat', nu rijst de vraag of de burger daar voldoende van heeft gemerkt. Wat leveren al die investeringen in politiezorg eigenlijk op? Terwijl enerzijds steeds meer van de politie wordt verwacht, erodeert anderzijds het klassieke gezagsaureool en is van een vanzelfsprekend vertrouwen in de politie steeds minder sprake. Het realiseren en zichtbaar maken van aansprekende resultaten dient zich zo aan als strategie om dit vertrouwen terug te winnen.

Halverwege de jaren negentig wordt deze gedachtegang steeds sterker ondersteund vanuit het ministerie van Binnenlandse zaken en het Openbaar Ministerie. In de druk op de politie om bedrijfsmatiger te gaan werken, spelen vanaf begin jaren negentig ook rapporten van de Algemene Rekenkamer een belangrijke

Jan Terpstra & Willem Trommel

rol. Hiernaast zijn er stimulansen van binnenuit voor de ontwikkeling naar meer bedrijfsmatigheid. Het ontstaan van aanzienlijke grotere korpsen, met de Politiewet 1993, leidde intern tot meer aandacht voor bedrijfsvoering. In deze periode werd ook het op het INK gebaseerde kwaliteitsmanagement ingevoerd. Dergelijke ontwikkelingen werden gestimuleerd doordat in deze jaren een andere, meer op managementvraagstukken gerichte generatie van leidinggevendenden opkomt.

3 Imagowerk en bedrijfsmatigheid

De afgelopen decennia is op uiteenlopende manieren geprobeerd het verlies aan gezag en legitimiteit van de politie te herstellen. Deze pogingen zijn het laatste decennium voor een belangrijk deel ingegeven door het bedrijfsmatig gedachtegoed. De veronderstelling daarbij is steeds geweest dat een bedrijfsmatig ingerichte en opererende politie meer mogelijkheden zou opleveren tot herstel van de legitimiteit. Hierbij gaat het niet alleen om tastbare, feitelijke maatregelen. Een belangrijk deel van deze strategieën bevindt zich op symbolisch niveau. Het gaat daarbij om pogingen bepaalde beelden over politie en politiewerk te creëren of te beïnvloeden. Daarbij wordt geappelleerd aan waarden en beelden waarvan verondersteld wordt dat die voor burgers, bestuurders en andere relevante partijen belangrijk zijn bij de vorming van hun oordeel over de politie.

Juist bij de politie zijn dergelijke symbolische strategieën te verwachten om legitimiteit te verwerven. Immers, politiewerk is in de regel niet goed te begrijpen vanuit alleen haar instrumentele aspecten. Minstens zo belangrijk is de symbolische functie van de politie. Voor burgers is de betekenis van de politie verbonden met angsten, onzekerheden, kwetsbaarheid en gevaren, maar ook met veiligheid en bescherming:

[...] the idea of policing also brings to the fore sensations of order, authority, and protection; it makes it possible for people to believe that a powerful force for good stands between them and an anarchic world, that the state is willing and able to defend its citizens.' (Loader & Mulcahy 2003, 43-44)

Politiewerk is daarom vaak nauw verbonden met het (selectief) presenteren en manipuleren van symbolen en beelden. Manning (1977) spreekt in dit verband van '*police presentational strategies*', een notie die hij ontleent aan de dramaturgische benadering van Goffman (1959). Deze strategieën vinden op allerlei niveaus plaats, als onderdeel van het dagelijkse politiewerk op straat, maar ook (en in toenemende mate) als managementstrategie. De meest opvallende symbolische presentaties van de politie bestaan uiteraard uit het uniform, de insignes en het logo en alles wat daarmee verbonden is: symbolen van gezag, bescherming, maar ook van de sterke arm. Manning (1977) onderscheidt daarnaast nog andere strategieën waarmee de politie probeert aan het publiek haar missie, 'mandaat' en activiteiten te presenteren, zoals haar professionaliteit (met de daarbij horende symbolen), haar bureaucratische, onpersoonlijke en neutrale rationaliteit, het gebruik van moderne technologie en van criminaliteitsstatistieken.

Sinds de jaren zeventig, toen Manning deze analyse gaf, hebben zich twee belangrijke veranderingen voorgedaan in de wijze waarop de politie zich presenteert tegenover burgers, bestuurders en andere groeperingen. Ten eerste is dit *'imagowerk'* bij de politie steeds meer voorwerp geworden van gericht beleid (Mawby 2002). Loader (1999) spreekt hier van *'promotionalism'*, een doelgericht streven om een *'corporate identity'* en *'product image'* uit te dragen. Dit managen en marketen van de politie is voor een belangrijk deel toegewezen aan specifieke, in omvang sterk gegroeide afdelingen voor voorlichting en PR (Beunders & Muller 2005). Ten tweede heeft het bedrijfsmatig denken (met het daarbij behorende vocabulaire) een nieuw discours opgeleverd waaruit de politie in haar presentaties aan burgers en bestuurders kan putten. Bedrijfsmatigheid staat daarbij voor bepaalde betekenissen, waarden en voorstellingen. Door zich te presenteren als *'bedrijfsmatig'* hoopt de politie in de ogen van het publiek meer aan de eisen en beelden van de huidige tijd te voldoen.

De strategieën om beelden over de politie te beïnvloeden moeten niet alleen worden gezien als *'manipulatie'*. Van de politie wordt niet alleen verwacht dat zij iets doet aan de objectieve onveiligheid, maar ook aan de onveiligheidsgevoelens en angsten van burgers. Dat brengt voor de politie de noodzaak mee inzicht te geven in haar activiteiten en de effecten die zij daarmee bereikt. Bovendien wordt in een democratische samenleving juist bij een organisatie als de politie *'transparantie'* als hoog goed gezien. In een door massamedia gedomineerde samenleving kan de politie er niet omheen zich actief te presenteren op een wijze die aansluit bij in de media gebruikelijke formats en stijlen (Mawby 2002).

In het volgende wordt ingegaan op de vier belangrijkste bedrijfsmatig geïnspireerde presentatiestrategieën die de Nederlandse politie de afgelopen jaren gebruikt in haar streven tot legitimiteitsherstel. Deze strategieën kunnen rechtstreeks gericht zijn op burgers, maar ook op het beïnvloeden van beelden over de politie bij andere relevante partijen, zoals politici of bestuurders. In deze strategieën wordt niet alleen geput uit een bedrijfsmatig vocabulaire. Vaak lopen daar andere overwegingen, symbolen en beelden doorheen, die daar soms haaks op staan, soms moeilijk van te onderscheiden zijn. Bij de beschrijving van de strategieën is gebruik gemaakt van uiteenlopende documenten en van interviews met sleutelpersonen in en buiten de Nederlandse politie (zie Terpstra & Trommel 2006).

I. Politie als 'bedrijf'

De eerste, overkoepelende, bedrijfsmatig geïnspireerde presentatiestrategie om het vertrouwen terug te winnen, is door de politie voor te stellen als *'bedrijf'*. Het gaat hier om een centrale metafoor in de presentatie van de politie als organisatie die aan de hedendaagse eisen voldoet. Tegelijk is het een nogal vaag begrip. Inhoudelijk kan het met uiteenlopende verschijnselen worden geassocieerd.

Het presenteren van de politie als *'bedrijf'* berust op een eenvoudige dichotomie. Enerzijds wordt het beeld gezet van een oude politie, die star, regelgericht, gesloten en ineffectief zou zijn, met slechts een passieve rol voor burgers. Daar-

Jan Terpstra & Willem Trommel

tegenover wordt een bedrijfsmatig georiënteerde politie geplaatst, die op alle kenmerken superieur zou zijn: dynamisch, prestatiegericht, flexibel, gericht op *'economy, efficiency and effectiveness'* (de drie E's), *'value for money'*, klantgericht en met ruimte voor het management om verantwoordelijkheden te nemen (Tabel 1).

Tabel 1: 'Oude' en 'bedrijfsmatige' politie volgens het bedrijfsmatig denken

| 'oude' politie | 'bedrijfsmatige' politie |
|---|--------------------------------------|
| • star | • dynamisch |
| • ineffectief, geldverslindend | • <i>'value for money'</i> |
| • legalistisch | • de drie E's |
| • gesloten, ondoorzichtig | • transparant, verantwoording |
| • regel- en inputoriëntatie | • probleem- en prestatiegerichtheid |
| • eigenbelang en blokkades door bureaucraten en professionals | • management met recht om te managen |
| • zekerheid, voorspelbaarheid | • responsiviteit, flexibiliteit |
| • burgers alleen als verdachten en getuigen | • burgers ook als klanten |

Al speelt de notie van een 'bedrijf' in de presentatie van de politie een belangrijke rol, toch ontmoet deze gedachte veel kritiek. In de regel gaat men er vanuit dat de politie geen 'gewoon' bedrijf is, maar dat dit wel een 'nuttige' metafoor is (Terpstra & Trommel 2006). Tegelijk valt op dat zelfs uitgesproken tegenstanders van de politie als 'bedrijf' er niet aan ontkomen hun argumenten te gieten in een terminologie ontleend aan het bedrijfsmatig denken. De terminologie van *'product'*, *'prestaties'*, *'throughput'*, *'output'* en *'outcome'* lijkt steeds meer nodig om ook argumenten tegen bedrijfsmatigheid overtuigend naar voren te brengen. In die zin is de metafoor van de politie als bedrijf dwingend en de daarbij behorende presentatiestrategie succesvol te noemen.

2. Prestatiesturing

De belangrijkste kritiek die vanaf midden jaren negentig op de Nederlandse politie wordt geleverd, is dat onduidelijk is welke prestaties zij levert. Het gevoel ontstond, onder meer in de Haagse politiek, dat wel steeds meer middelen werden vrijgemaakt voor het veel geroemde blauw op straat, maar dat deze niet tot aantoonbaar betere prestaties leidden. Er ontstond een politieke consensus dat zonder extra druk de politie niet zou komen tot effectievere en efficiëntere werkwijzen. Deze druk werd gerealiseerd met de invoering van de prestatiecontracten begin 2003. De korpsen werden zo gebonden aan het halen van bepaalde targets en prestaties, waaraan een (beperkte) financiële vergoeding was verbonden.

De invoering van deze prestatieafspraken werd daarnaast ingegeven door twee andere, hiermee nauw verbonden overwegingen. Op deze wijze zou ook de vermeende vrijblijvendheid bij de Nederlandse politie kunnen worden doorbroken. Bovendien zou de politie haar gezag kunnen 'terugverdienen' door te laten zien welke prestaties zij levert en hoe zij met beschikbare middelen omgaat.

Deze prestatiecontracten hebben de eerste jaren veel kritiek gekregen. Deze richtte zich onder meer op de operationalisatie van de prestatie-indicatoren, de fixatie op gemakkelijk meetbare doelen en het risico van ongewenste neveneffecten, onder meer op de uitvoering van het politiewerk (Van Sluis & Van Thiel 2003).

Het is opmerkelijk dat deze kritiek niet zozeer weerlegd is, maar op den duur stilzwijgend als irrelevant lijkt te zijn beschouwd. Naarmate de prestatiecontracten langer bestaan, lijken zij als onvermijdelijk sociaal feit te zijn opgevat. De betrokken partijen hebben zich na verloop van tijd in hun gedrag en presentatie laten leiden door deze contracten. Omdat de korpsen investeerden in strategieën om aan de eisen van de contracten te voldoen, kregen zij ook steeds meer belang bij hun voortbestaan en bij het aantonen van hun succes. Naarmate het einde van de eerste generatie prestatiecontracten naderde, is er zowel door het ministerie van BZK, als de korpsen veel werk van gemaakt de indruk te wekken dat de gestelde doelen van de prestatiecontracten waren bereikt. Waarop die feeststemming was gebaseerd, is echter niet geheel duidelijk. Ondanks bijvoorbeeld de blijde woorden van de voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen dat 'de politie op alle gedefinieerde criteria uit het landelijk afgesloten convenant [...] goed voor de dag komt' (Jochoms e.a. 2006, 9-10), moet worden geconcludeerd dat op dit punt veel vragen over blijven. In hoeverre zijn de vermeende positieve ontwikkelingen toe te schrijven aan deze prestatiecontracten? De evaluatie van de gevolgen van de prestatiecontracten voor de sturing en uitvoering van het politiewerk maakt duidelijk dat, naast positieve effecten, veel van de vooraf gevreesde negatieve effecten van prestatiesturing daadwerkelijk zijn opgetreden (vgl. Jochoms e.a. 2006, 145-178). Met het zorgvuldig imagowerk van de prestatiecontracten als succes werd bovendien voorbij gegaan aan de eerdere kritiek van het Centraal Planbureau dat de prestatieconvenanten weinig ambitieus waren en door de korpsen gemakkelijk zouden zijn te halen (Vollaard 2003).

Kortom, er werd een beeld gecreëerd van consensus en succes. Blijkbaar overheerste het belang dat de trein van de prestatiesturing door moest. Dat de zogenaamde tweede generatie prestatiecontracten nauwelijks nog het karakter had van prestatiesturing en dat het meest bekritiseerde deel (namelijk de zogenaamde bonnentargets) daaruit was verdwenen, leek in de succesvolle presentatiestrategie nauwelijks iemand op te vallen.

3. *Kwaliteitsmanagement*

Sinds 1993 heeft de Nederlandse politie veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van een systeem van kwaliteitsmanagement. Vanaf 1996 kent de Nederlandse politie een terugkerende cyclus van zelfvisitaties en audits. Daarbij worden aan de hand van het INK-model (Van der Bij, Broekhuis & Gieskes 2001) korpsbeschrijvingen gegeven, op grond waarvan periodiek 'verbeterplannen' tot stand moeten worden gebracht. Tekenend voor de omvang van dit verschijnsel is dat de politie wel is omschreven als de 'meest gevisiteerde organisatie van Nederland'.

In de argumentatie die oorspronkelijk werd gegeven voor de invoering van kwaliteitsmanagement ging het vooral om het verbeteren van het beeld dat burgers hadden van de politie. Het kwaliteitssysteem zou een antwoord moeten bie-

Jan Terpstra & Willem Trommel

den op de afnemende waardering van burgers voor de politie. Bovendien zouden, aldus de toenmalige Projectgroep Integrale Kwaliteitszorg (1994), de steeds mondigere burgers van de politieorganisatie verwachten dat deze voldoet aan eisen die ook voor andere instanties gelden.

Inmiddels moet worden geconstateerd dat het complexe geheel van visitaties, audits en verbeterplannen bij de politie een sterk ritueel en symbolisch karakter heeft. Dat zit al in het gehanteerde jargon: wie is immers tegen 'kwaliteit', laat staan '*total quality*', zelfs ook al is niet altijd duidelijk wat het vele papier geproduceerd in het kader van kwaliteitsmanagement toevoegt aan het uitvoerende politiewerk. Het tonen van deelname aan een stelsel van kwaliteitsmanagement staat symbool voor een organisatie die zich inzet voor verwezenlijking van professionele en andere waarden. Met de periodieke zelfdiagnoses en zelfevaluaties, door zich open te stellen voor audits en visitaties, op grond waarvan verbeterplannen worden opgesteld, wordt de politie gepresenteerd als transparant, reflexief en bereid tot leren.

De pogingen om via kwaliteitsmanagement het aanzien van de politie bij burgers te verbeteren, zijn niet zonder problemen gebleken. In de loop van de tijd is de nadruk verschoven van vooral een externe functie (het winnen van vertrouwen van burgers) naar interne functies (zoals het beschrijven en beter structureren van werkprocessen). Steeds meer is het bestaansrecht van kwaliteitsmanagement op een negatieve manier verwoord: het zou vooral gaan om een correctie op een eenzijdige gerichtheid van de politie op meetbare prestaties. Volgens sommigen levert de kwaliteitszorg bovenal een papieren werkelijkheid op, los van en zonder veel gevolgen voor het uitvoerende politiewerk. Dit kan bedreigend zijn voor het externe vertrouwen dat kwaliteitszorg moet opleveren omdat korpsbeschrijvingen en andere stukken soms de verdenking oproepen dat zij vooral een product zijn van strategisch gedrag en '*window-dressing*'. Mogelijk hangt dat samen met het feit dat bij de Nederlandse politie kwaliteitsmanagement vooral wordt gezien in het kader van standaardisering en benchmarking.

4. *Burgers als 'klant'*

Met de dominantie van het bedrijfsmatig denken lijkt ook de politie zich niet te kunnen onttrekken aan de eis dat zij 'klantgericht' moet werken. Het gaat daarbij om meer dan alleen de eis van fatsoenlijke bejegening of het gebruik van burgers als informatiebron, noties die al vanaf de jaren zeventig gemeengoed zijn. Met het 'klantdenken' zijn een nieuw vocabulaire, argumentatie en retoriek geïntroduceerd die de relatie tussen politie en burger plaatsen in de context van markt en bedrijf (Loader 1999): zij die betalen, bepalen (en bevalt het hen niet, dan gaan zij naar een andere aanbieder). Het oordeel van de burger als klant zou de doorslag geven en geen nadere legitimatie behoeven.

De retoriek van een klantgerichte politie wordt ondersteund met verschillende concrete maatregelen. Het periodieke bevolkingsonderzoek met de grootste steekproef van Nederland, de Politie-monitor Bevolking, wordt onder meer gepresenteerd als klantenonderzoek. Plaatselijk worden op allerlei manieren wensen en behoeften van burgers gepeild, met de belofte dat mede op grond daarvan veiligheidsplannen en prioriteiten voor de politie worden vastgesteld. Volgens ook de

tweede generatie prestatieafspraken tussen ministers en politiekorpsen zullen de korpsen mede worden afgerekend op de tevredenheid van burgers met de politie.

Binnen de politie lijken er weinigen die deze consumentistische visie op de relatie tussen burgers en politie zonder meer onderschrijven (Terpstra & Trommel 2006). Integendeel, de gedachte dat de politie klanten heeft, ontmoet veel kritiek. Toch weegt de populariteit van het klantdenken zwaar, evenals de legitimiteit die men daarmee denkt te kunnen verdienen. Mogelijk daarom blijft de retoriek van klant en klantgerichtheid hier bestaan, zij het in een vaak vage en onbepaalde vorm.

Toch moet er rekening mee worden gehouden dat het koketteren met het klantenjargon niet zonder gevolgen zal blijven voor de houding van burgers tegenover de politie. Er lijkt een beeld te worden opgeroepen van keuzevrijheid van burgers waaraan de politie vaak niet kan en wil tegemoetkomen. De kans is aanwezig dat (welgestelde) burgers die op dit punt teleurgesteld raken, zich zullen wenden tot de private veiligheidszorg die pretendeert hun behoefte aan keuzevrijheid wel te kunnen honoreren (Loader 1999).

4 Hersteld vertrouwen?

Het voorgaande maakt duidelijk dat de presentatie van de politie als bedrijfsmatig ingerichte instelling met ambivalentie en tegenspraak gepaard gaat. Juist daarom is de vraag relevant naar de effecten van deze *'presentational strategies'* voor de legitimiteit van de politie en het vertrouwen dat burgers daarin hebben. Hierbij is enige terughoudendheid op zijn plaats: dergelijke effecten zijn vaak pas op termijn zichtbaar. Wij concentreren ons hier op het prestatie management als strategie om de legitimiteit van de politie te herwinnen.

In hoeverre hebben de feitelijk gerealiseerde prestaties bijgedragen tot hernieuwd vertrouwen? Uit de Politiemonitor (Bevolking) blijkt dat in Nederland zowel de objectieve onveiligheid (onder meer gemeten door de ervaren vermogensdelicten en dreiging in de eigen buurt), als de mate waarin men zich wel eens onveilig voelt (en om die reden vermijdingsgedrag vertoont) sinds de tweede helft van de jaren negentig geleidelijk daalt (Intomart 2005). Deze positieve ontwikkeling begon echter al ruim voor de invoering van de prestatiecontracten. Op basis van de beschikbare gegevens is onduidelijk in hoeverre de prestatiecontracten enige invloed hebben gehad op deze ontwikkelingen na 2003 (toen de prestatiecontracten in werking traden).

Belangrijk is de vraag in hoeverre positieve ontwikkelingen in de veiligheid hebben bijgedragen tot meer legitimiteit van de politie. Uit de Politiemonitor (Intomart 2005 en 2006) blijkt dat de tevredenheid van burgers in Nederland over het functioneren van de politie in het algemeen sinds 1993 een dalende lijn vertoont (zij het met een eenmalige opleving in 2003). De tevredenheid van burgers over hun laatste politiecontact daalt in eerste instantie vanaf 1999, waarna het vanaf 2002 wat fluctueert. De gegevens over de jaren na 2003 (de start van de prestatiecontracten) duiden niet op een ommekeer in het oordeel van burgers over de politie. Het aantal burgers dat in het algemeen (zeer) tevreden is over het

functioneren van de Nederlandse politie daalde bijvoorbeeld tussen de meting in 2004 en die in 2005. Wel zijn er in 2005 minder mensen van mening dat de politie niet hard genoeg optreedt of te weinig bekeurt. Deze uitkomst zou een uitvloeisel kunnen zijn van de afgesproken prestatienormen met betrekking tot processen-verbaal na staandehouding.

Kortom, er ontbreken duidelijke aanwijzingen dat de prestatiecontracten hebben geleid tot een positiever oordeel van burgers over de Nederlandse politie. Relevant hierbij is mogelijk dat zich rond deze prestatiecontracten al snel een sfeer van cynisme lijkt te hebben genesteld. Het beeld is ontstaan dat deze contracten vooral hebben geleid tot 'onoprechte handhaving' (Van Stokkom & Gunther Moor 2004). Herstel van vertrouwen lijkt dan niet waarschijnlijk: tenminste zouden burgers zich moeten herkennen in de gehanteerde prestatiecriteria en in de oprechtheid en motieven waarmee de prestaties zijn behaald en gepresenteerd.

Ook is van belang dat de prestatiecontrolling, bedoeld en onbedoeld, heeft geleid tot veranderingen in uitgevoerde politietaken. In de praktijk zijn politiemensen zich gaan concentreren op die activiteiten, die een zichtbare en meetbare prestatie opleveren. Deze omdraaiing van doel en middel gaat gepaard met verwaarlozing van preventie, contacten met buurtbewoners en/of samenwerkingspartners, omdat hierop niet wordt 'afgerekend' (Terpstra & Kouwenhoven 2004). Activiteiten die wel een meetbare opbrengst hebben, betreffen veelal het reactieve en meer repressieve werk. Door Van der Vijver (2004) is zelfs gesuggereerd dat politiemensen soms zouden afzien van preventie om zo de mogelijkheid voor bonnen op peil te houden.

Het gevolg hiervan is dat een meer instrumentele opvatting van politiewerk is gaan overheersen. Meer tijd en energie gaan zitten in handhaving die leidt tot meetbare prestaties en in papierwerk gericht op het goed voor de dag komen in de periodieke audits. Hiermee bestaat het gevaar dat andere politiefuncties onder druk komen te staan, zoals aanspreekbaarheid, herkenbaarheid en zichtbare aanwezigheid in de wijk (die sinds 2001 verminderde, Intomart 2005, 85). Juist dergelijke elementen zijn van belang voor burgers om tot een positief oordeel te komen over de politie (Van der Vijver 1993).

Het centraal stellen van prestaties in de verantwoording van politiewerk kan schadelijke gevolgen hebben voor wat eerder inputlegitimiteit werd genoemd. Daarbij draait het om de symbolische functie van de politie als bewaker van orde, recht en rechtvaardigheid. Het bedrijfsmatig denken lijkt deze functie te ondermijnen, door te beklemtonen dat de politie een 'gewoon bedrijf' is dat primair moet worden beoordeeld op haar resultaten. Het gevolg hiervan is een 'ontmythologisering' van de politie (Loader & Mulcahy 2003), en in het verlengde daarvan een verdere aantasting van haar legitimiteit als gezagsorgaan bij uitstek. Hierbij is sprake van een zichzelf versterkend mechanisme. Naarmate de politie minder als een waarde op zichzelf wordt voorgesteld, die vooral tot taak heeft 'er simpelweg te zijn', zal almaar meer geïnvesteerd moeten worden in het oppoetsen van haar prestaties, via mediapromotie en andere marketingstrategieën, waarbij het verband met concrete veiligheidsvraagstukken en acties naar de achtergrond verdwijnt.

De voorlopige conclusie is dat de weg van het prestatie management niet aantoonbaar heeft geleid tot verbetering van het vertrouwen van burgers over de politie en tot herstel van de legitimiteit. Dat is wellicht een verrassende conclusie. In een periode waarin het traditioneel gezag van de politie steeds meer verloren is gegaan, kon worden verondersteld dat moderne, reflexief ingestelde burgers zelfstandig tot een oordeel wilden komen over instanties als de politie en zich daarbij vooral zouden laten leiden door zakelijke overwegingen als de aantoonbare prestaties van deze instanties. Toch spelen blijkbaar andere, belangrijker mechanismen een rol. Bij wijze van hypothese willen wij er hier enkele noemen, ontleend aan empirische studies naar de wijze waarop burgers tot een oordeel komen over de politie. Deze onderzoeken verwijzen naar de grote invloed van de verwachtingen van burgers over de politie en de symbolische betekenis die deze voor hen heeft.

Zo kan uit onderzoek van Skogan (2006) worden afgeleid dat het tonen van prestaties door de politie het vertrouwen van burgers niet vergroot, maar dat het achterwege blijven daarvan wel negatief werkt op dat vertrouwen. Naar ons idee kan dit vermoedelijk verklaard worden uit de hoge verwachtingen van burgers over de politie als de bewaker van de grens tussen goed en kwaad. Voldoet de politie aan dit beeld en levert zij prestaties, dan lijken burgers dit als 'normaal' te ervaren.

In het verlengde hiervan kan gewezen worden op onderzoek waaruit blijkt dat oordelen over prestaties een ondergeschikte rol spelen in de legitimiteit van de politie. Normatieve steun voor de politie en een beoordeling van de instrumentele waarde van politieoptreden blijken in onderzoek verschillende zaken (Tyler 204; Fagan & Tyler 2004). In die zin zou het een misverstand zijn te veronderstellen dat gezag en legitimiteit van de politie zijn te verdienen met prestaties en prestatie management. Dit wordt bevestigd door onderzoek waaruit blijkt dat onvrede van burgers over de politie niet zozeer afhangt van de mate waarin de politie 'resultaten' behaalt, maar van de mate waarin de politie in de ogen van burgers betrokkenheid toont, geïnteresseerd is en hen informeert (FitzGerald e.a. 2002). Ook hier lijkt het niet zozeer te gaan om simpelweg prestaties, maar om de mate waarin de politie tegemoet komt aan normatieve verwachtingen en bepaalde waarden vertegenwoordigt.

5 Slot

De conclusie is voorlopig dat versterking van het bedrijfsmatig karakter geen succesvolle weg lijkt voor herstel van de legitimiteit van de politie. Een onvermijdelijke vraag is hoe het nu verder moet. Een belangrijke ontwikkeling in dit verband wordt gevormd door de opkomst, voorlopig vooral in Engeland, van '*reassurance policing*' (Innes 2006). Dit nieuwe concept bevat uiteenlopende elementen uit reeds langer bestaande opvattingen en werkwijzen, maar de combinatie en context waarbinnen het opkomt, maken het tot een interessante ontwikkeling.

Aan *reassurance policing* zijn vier doeleinden verbonden: het verminderen van de angst voor criminaliteit en het bevorderen van veiligheidsgevoelens; het

Jan Terpstra & Willem Trommel

teggangaan van overlast en verbeteren van de leefbaarheid; vergroten van de tevredenheid van burgers met de politie en hun vertrouwen daarin; en versterking van informele sociale controle en zelfredzaamheid van burgers. In de werkwijze van *reassurance policing* staan drie elementen centraal. Ten eerste gaat het om de aanwezigheid van zichtbare, toegankelijke en lokaal bekende gezagsfiguren, die een voor burgers herkenbare bijdrage leveren aan verbetering van de situatie in de buurt. Ten tweede worden buurtbewoners betrokken bij het vaststellen van prioriteiten voor de veiligheidszorg en bij de aanpak van problemen. Ten derde wordt de inzet van politie en andere instanties primair gericht op problemen die voor burgers belangrijk zijn en die veel invloed hebben op hun onveiligheidsgevoelens (Tuffin, Morris & Poole 2006).

In onze ogen kan het concept *reassurance policing* worden opgevat als belangrijke correctie op de dominantie van het bedrijfsmatig denken. Om te beginnen brengt *reassurance policing* nieuw leven in de gedachte dat de politie nabij, zichtbaar en aanspreekbaar moet zijn, na een periode waarin onder invloed van het bedrijfsmatig denken de afstand tussen politie en burger vaak groter werd. Ten tweede wordt er in dit concept vanuit gegaan dat politiewerk zich vooral moet richten op problemen die voor burgers belangrijk zijn en die van invloed zijn op hun onveiligheidsgevoelens. Dat zal vaak betekenen dat de politie zich (ook) moet richten op overlast en leefbaarheidsproblemen, thema's die in het kader van de kerntakendiscussie soms juist niet meer werden beschouwd als politiewerk. Ten derde brengt *reassuring policing* opnieuw het belang van een brede, contextgebonden handhavingstrategie voor het voetlicht. In het bedrijfsmatig denken werd handhaving afhankelijk van abstracte, cijfermatige productietargets. Zo kon deze gemakkelijk ontaarden in gezochte en onoprechte vormen van handhaving.

Ten slotte, en hier van speciaal belang, herstelt *reassuring policing* het verband tussen prestatie en presentatie. Het bedrijfsmatig werken heeft bijgedragen aan presentatiestrategieën van de politie, vooral met behulp van de massamedia, en los van uitvoerend politiewerk. Ook *reassurance policing* leunt op presentatiestrategieën, maar zij beogen in de lokale context van buurt en wijk te laten zien waar de politie voor staat en mee bezig is, om aldus onnodige angst voor criminaliteit terug te brengen. In tegenstelling tot de promotiestrategieën van de bedrijfsmatige politie zijn zij nauw verbonden met het eigenlijke politiewerk en vinden daarin hun rechtvaardiging.

Literatuur

- Beunders, H. & E. Muller (2005) *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*. Zeist: Kerckebosch.
- Bij, H. van der, M. Broekhuis & J. Gieskes (2001) *Kwaliteitsmanagement in beweging*. Deventer: Kluwer.
- Brownlee, I. (1998) 'New Labour – New Penology? Punitive Rhetoric and the Limits of Managerialism in Criminal Justice Policy'. *Journal of Law and Society*, 25/3, 313-335.
- Clarke, J. & J. Newman (1997) *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the making of New Welfare*. London: Sage.

- Fagan, J. & T. Tyler (2004) 'Policing, Order Maintenance and Legitimacy'. In: G. Meško, M. Pagon & B. Dobovšek (eds.), *Dilemmas of Contemporary Criminal Justice*. Ljubljana: Faculty of Criminal Justice, University of Maribor, 91-102.
- Ferlie, E. e.a. (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- FitzGerald, M. e.a. (2002) *Policing for London*. Cullompton: Willan.
- Goffman, E. (1959) *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City: Anchor Books.
- Hood, C. (1991) 'A Public management for All Seasons?' *Public Administration* 69/1, 3-19.
- Innes, M. (ed.) (2006) Reassurance and the 'new' community policing. Special Issue of *Policing & Society*, 16/2.
- Intomart GFK bv (2005) *Politiemonitor Bevolking 2005*. Hilversum: Intomart.
- Intomart GFK bv (2006) *Politiemonitor Bevolking 2006. Beleidsrapport*. Hilversum: Intomart.
- Jochoms, M.P.C.M. e.a. (2006) *Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Den Haag: Elsevier.
- Loader, I. (1999) 'Consumer Culture and the Commodification of Policing and Society'. *Sociology*, 33/2, 373-392.
- Loader, I. & A. Mulcahy (2003) *Policing and the Condition of England. Memory, Politics, and Culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Manning, P.K. (1977) *Police Work. The Social Organization of Policing*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Martin, D. (2003) 'The politics of policing. Managerialism, modernization and performance'. In: R. Matthews & J. Young (eds.), *The New Politics of Crime and Punishment*. Cullompton: Willan, 154-177.
- Mawby, R.C. (2002) *Policing Images. Policing, communication and legitimacy*. Cullompton: Willan.
- McLaughlin, E. & K. Murji (2001) 'Lost connections and new directions. Neo-liberalism, new public managerialism and the "modernization" of the British police'. In: K. Stenson & R.R. Sullivan (eds.), *Crime, Risk and Justice. The politics of crime control in liberal democracies*. Cullompton: Willan, 104-121.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992) *Reinventing Government*. New York: Plume.
- Pollitt, C. (2003) *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000) *Public Management Reform*. Oxford, Oxford University Press.
- Projectgroep Integrale Kwaliteitszorg (1994) *Interimrapportage Project Integrale Kwaliteitszorg Nederlandse Politie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Scharpf, F. (1991) *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schuyt, C.J.M. (1991) *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Skogan, W.G. (2006) 'Asymmetry in the Impact of Encounters with Police'. *Policing & Society*, 16/2, 99-126.
- Sluis, A. van & S. Van Thiel (2003) 'Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiesturing bij de Nederlandse politie'. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 2/4, 18-31.
- Stokkom, B. van & L. Gunther Moor (red.) (2004) *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. Dordrecht: SMVP.
- Suchman, M.C. (1995) 'Managing Legitimacy. Strategic and Institutional Approaches'. *The Academy of Management Review*, 20/3, 571-610.
- Terpstra, J. (2004) 'Veiligheidszorg en laatmoderniteit. Veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid'. *BenM. Tijdschrift voor beleid, politieke en maatschappij*, 31/3, 153-162.

Jan Terpstra & Willem Trommel

- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. & W. Trommel (2006) *Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*. Den Haag: Elsevier.
- Tuffin, R., J. Morris & A. Poole (2006) *An Evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme*. London: Home Office Research.
- Tyler, T.R. (2004) 'Enhancing Police Legitimacy'. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, No. 1, 84-99.
- Vickers, M.H. & A. Kouzmin (2001) 'New Managerialism and Australian police organizations. A cautionary research note'. *International Journal of Public Sector Management*, 14/1, 7-26.
- Vijver, C.D. van der (1993) *De burger en de zin van het strafrecht*. Lelystad: Vermande.
- Vijver, K. van der (2004) 'Kerntaken, sturing en professionaliteit'. In: B van Stokkom & L. Gunther Moor (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. Dordrecht: SMVP, 35-55.
- Vijver, C.D. van der, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe (2001) *Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen*, Zeist: Kerckebosch.
- Vollaard, B. (2003) *Performance Contracts for Police Forces*. The Hague: CPB.

Jan Terpstra en Willem Trommel zijn werkzaam bij respectievelijk het Criminologisch Instituut, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen en de capaciteitsgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente. Contact: j.terpstra@jur.ru.nl.