

## Samenvatting (summary in Dutch)

Begin 2003 tekenden de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Justitie en de korpsbeheerders het 'Nationaal Politie Convenant'. Het convenant geeft aan welke bijdrage de politie zal leveren aan de nationale doelstelling een vermindering te bereiken in crimineel en orde verstoring gedrag van 20 tot 25 procent over de komende drie jaar. Als onderdeel van het convenant sluit de overheid vóór juli 2003 prestatiecontracten af met elk regionaal politiekorps. In de contracten staat dat de korpsen een financiële beloning zullen ontvangen als zij een aantal kwantitatieve doelstellingen behalen. De afspraken betreffen productie (bekeuringen, zaken naar Openbaar Ministerie), tevredenheid van burgers en interne organisatie (onder andere ziekteverzuim en snelheid van telefonische beantwoording). De verwachting is dat de prestatiecontracten zullen bijdragen aan de prestatieprikkels voor en verantwoording door de politiekorpsen.

### Zorgen over politieprestaties

De resultaten van het weinige beschikbare empirische onderzoek geven aan dat er ruimte is voor verbetering in prestatieprikkels en verantwoording. Gegevens van het Openbaar Ministerie laten grote verschillen zien in de prestaties van de korpsen. Bovendien halen sommige minder presterende korpsen hun achterstand niet in. Deze bevindingen vormen een aanwijzing dat er ruimte bestaat voor een meer levendige uitwisseling van *best practices* tussen de korpsen.

Ook laten recente empirische studies een daling zien in de prestatie van de politie. Over de afgelopen 20 jaar zijn de ophelderingspercentages voortdurend gedaald, terwijl ze stabiel waren of zelfs verbeterden in andere landen. Het aantal opgehelderde misdrijven per agent (gewogen met de bijbehorende straf) is gedaald over de laatste vijf jaar. Wanneer politiegegevens geschoond worden voor flietspaal-boetes blijkt de productiviteit van de politie sinds 1990 te dalen. Deze resultaten geven een indicatie dat er ruimte is voor een meer systematische aanpak van het verbeteren van de prestatie met behulp van zorgvuldig geëvalueerde experimenten.

Op basis van de beschikbare gegevens kunnen we echter geen harde conclusies trekken over de precieze achtergrond van de gemeten daling in politieprestaties. Helaas zijn de rijke bronnen van administratieve gegevens van de korpsen nog niet goed toegankelijk. Hierdoor is publiekelijk weinig bekend over de manier waarop de budgetten worden besteed of over de resultaten van politiewerk. Is de politie niet in staat veranderingen in criminaliteit en orde verstoring gedrag bij te houden? Of zijn politieagenten verstikt in een voortdurend groeiende administratieve rompslomp en een gebrek aan capaciteit hoger in de strafrechtketen? Het gebrek aan informatie over efficiëntie en effectiviteit van de politie is zelf al een indicatie van het lage belang dat gehecht wordt aan het begrijpen en verbeteren van de prestatie van de politie.

### **Prestatiecontracten als een schijnbaar aantrekkelijk beleidsinstrument**

Op het eerste gezicht lijkt het afsluiten van prestatiecontracten met de regiokorpsen een aantrekkelijke manier om de verantwoording en prikkels te versterken. De prestatiebeloning ondersteunt de motivatie om te verbeteren. De beloning compenseert de korpsen voor de tijd en inspanningen die gaan zitten in het evalueren van hun optreden en het motiveren van agenten om *best practices* te delen en te implementeren. Bovendien vormt de beloning een erkenning van de inspanningen van agenten en managers die nodig zijn om de (bureaucratische) barrières tegen verandering en de waan van de dag te doorbreken.

### **Voorgestelde prestatiecontracten zijn waarschijnlijk weinig effectief**

Een nadere analyse van de voorgestelde prestatiecontracten geeft aan dat zij waarschijnlijk weinig effectief zijn in het bereiken van aantoonbare verbeteringen van de veiligheid. Wij baseren deze conclusie op de volgende bevindingen:

- *Het vastleggen van gewenste verbeteringen in een contract nodigt uit tot een gerichtheid op cijfertjes die ten koste gaat van de kwaliteit van politiewerk.* De contracten laten ruimte voor vele manieren om de prestatieafspraken te behalen. Niet alle manieren zijn in lijn met de doelstellingen van de overheid. Als van de korpsen verwacht wordt dat zij reageren op (financiële) prikkels, dan ondermijnt het belonen van zulk gedrag de effectiviteit van prestatiecontracten. De contracten belonen de korpsen voor het substitueren van taken die niet tot uitdrukking komen in de prestatieafspraken naar taken die dat wel doen (mogelijkerwijs ten koste van actieve misdaadpreventie). Binnen activiteiten die de prestatieafspraken beïnvloeden, belonen de contracten ook het verlagen van de kwaliteit van de productie (pietluttig bekeuren, de eenvoudigste zaken oppakken en het doorsturen van zaken met twijfelachtig bewijs). Dit zijn allemaal eenvoudige en daarom verleidelijke manieren om de prestatieafspraken te behalen.
- *Het vastleggen van te leveren productie rijmt niet met de noodzaak om te reageren op veranderende regionale omstandigheden.* Door het gewenste aantal bekeuringen en zaken in een contract vast te leggen worden deze grootheden onafhankelijk gemaakt van de aard en het niveau van crimineel en orde verstoring gedrag. De prestatieafspraken beperken dus de mogelijkheid van de korpsen om te reageren op veranderingen in hun omgeving. Hierdoor kunnen de eisen van de prestatiecontracten en de werkelijkheid uit elkaar gaan lopen. Dit is natuurlijk niet in het belang van effectief politiewerk.
- *De overheid kan vanwege een gebrek aan informatie het ambitieniveau van de afspraken niet goed inschatten.* Zonder goede informatie over de middelen waarmee de prestatieafspraken zijn te bereiken, is iedere doelstelling in het prestatiecontract waarschijnlijk óf buiten bereik óf te weinig ambitieus. Er is een gebrek aan gedetailleerde informatie over bedrijfsprocessen en regionale omstandigheden. Berekeningen op de achterkant van een sigarendoos laten zien dat de doelstellingen voor het aantal bekeuringen en zaken waarschijnlijk weinig ambitieus zijn -

zeker gezien de toekomstige groei in het aantal politieagenten. De doelstellingen voor klanttevredenheid lijken ook weinig ambitieus, omdat ze gebaseerd zijn op de eigen prestatie in het verleden ('presteer tenminste zo goed als in het verleden'). Als de afspraken weinig ambitieus zijn, kunnen de korpsen hun inspanningen verlagen zodra de doelstelling is behaald.

- *De prestatieafspraken conflicteren met de behoefte aan flexibiliteit op nationaal niveau.* De overheid stelt regelmatig nieuwe eisen aan de politiekorpsen. Deze veranderende beleidsprioriteiten kunnen de gemaakte afspraken betekenisloos maken. Als de korpsen anticiperen op veranderingen in de toekomst hebben ze weinig prikkel om nu de afspraken te behalen. Bovendien kunnen negatieve ervaringen met prestatie-indicatoren aanleiding geven tot een wijziging in het contract. Veranderingen in het meten en belonen van de prestatie zijn niet ondenkbaar gegeven het gebrek aan ervaring met dit beleidsinstrument. Het tussentijds veranderen van het contract verzwakt ook de prestatieprikkels.
- *De financiële prestatiebeloning nodigt uit tot ongewenste verschuivingen in politiewerk.* Het toekennen van de prestatiebeloning vereist een ja/nee beslissing gebaseerd op het wegen van verschillende prestatie maatstaven. Het is echter moeilijk om een subjectieve beoordeling te vervangen door simpele beslisregels. De overheid heeft niet de gegevens om de juiste gewichten te kiezen. Verkeerd gekozen gewichten kunnen leiden tot ongewenste verschuivingen in politiewerk. Van de korpsen kan immers worden verwacht dat zij zich richten op doelstellingen die met de minste inspanning en tegen de hoogste beloning zijn te realiseren.
- *De financiële prestatiebeloning conflicteert met het gebrek aan consumentenkeuze.* Door het budget van minder goed presterende korpsen niet te verhogen betalen burgers een dubbele rekening voor slecht politiemangement in hun regio. In tegenstelling tot scholen en ziekenhuizen kunnen burgers niet kiezen voor een beter politiekorps anders dan door te verhuizen.

#### **Sommige tekortkomingen zijn te verlichten...**

De effectiviteit van de prestatiecontracten is te verhogen door het maken van een aantal aanpassingen. Hiervoor zijn verschillende opties:

- *Zoek naar betere prestatie-indicatoren.* Betere prestatie-indicatoren kunnen de negatieve bijwerkingen verkleinen en tegemoet komen aan de behoefte aan flexibiliteit. Van alle maatstaven in het contract nodigen het aantal boetes en het aantal aan het Openbaar Ministerie te leveren zaken het sterkst uit tot ongewenste gedragseffecten. Ook beperken zij de beleidsvrijheid van de korpsen het meest. Een optie is het aantal boetes te schrappen als prestatie maatstaf. Ook is het mogelijk de opgehelderde zaken te wegen met de zwaarte van het delict. Dan heeft de politie niet langer een prikkel zich op de makkelijkste zaken te richten.
- *Verleg de financiële prikkels van het budget naar de beloning van managers.* Op deze wijze betalen de klanten van de politie niet langer een dubbele rekening voor matige politieprestaties in hun regio.

- *Verzamel betere gegevens om het ambitieniveau van de prestatieafspraken beter in te schatten.*  
Hiervoor zijn betere gegevens over bedrijfsprocessen nodig. Het toegankelijk maken van de rijke bronnen van administratieve gegevens van de korpsen is hiervoor noodzakelijk.

### **... maar de prestatiecontracten blijven belangrijke negatieve bijwerkingen houden**

Ook met deze aanpassingen blijft het gebruik van prestatiecontracten belangrijke negatieve bijwerkingen houden. De noodzaak om te reageren op veranderende regionale en nationale omstandigheden is moeilijk te verenigen met de wens prestaties vooraf vast te leggen. Het inschatten van het ambitieniveau van de doelstellingen vereist een niveau van kennis over bedrijfsprocessen en regionale omstandigheden dat niet goed is te realiseren op nationaal niveau. Bovendien is de kwaliteit en variëteit van politiewerk gewoon niet goed te vangen in een aantal prestatie-indicatoren. Hierdoor zal er altijd ruimte blijven bestaan voor gedragseffecten die niet in lijn zijn met de doelstellingen van de overheid.

### **Naar een alternatieve benadering: het organiseren van verantwoording aan klanten en collega's**

Gezien de tekortkomingen van de contractuele benadering is het waardevol om over de grenzen te kijken naar alternatieve wijzen om de doelstellingen van de overheid te realiseren. Australië en Engeland zijn twee landen die al lange tijd werken aan betere verantwoording en prikkels voor de politie. Het is interessant te zien dat in deze landen experts nauw betrokken zijn bij de vormgeving van het politiebeleid. Australië noch Engeland hebben gekozen voor prestatiecontracten met financiële prikkels voor de korpsen. Zij focussen op het benchmarken van korpsen. Vele jaren zijn geïnvesteerd in het verbeteren van de betrouwbaarheid van gegevens en van methoden om de korpsen op een eerlijke en betekenisvolle manier te vergelijken.

Een soortgelijke benadering is uit te werken voor de Nederlandse politie. Volgens deze aanpak is de rol van de nationale overheid niet om gewenste verbeteringen in een contract vast te leggen, maar om verantwoording aan klanten en collega-korpsen te organiseren. Het management van de korpsen kan worden afgerekend op basis van de uitkomsten van de evaluatie door klanten en collega-korpsen (*peer review*). Klanten en collega's zijn in de beste positie om politieprestaties te evalueren - en om ideeën voor verbetering aan te dragen. Klanten zijn niet alleen burgers die nu worden geënquêteerd door de Politie Monitor Bevolking, maar ook bedrijven en officieren van justitie. Intervisie tussen korpsen is noodzakelijk voor een diepgravende en brede evaluatie van de prestaties van een korps. De intervisie tussen korpsen dwingt het management van ieder korps om een coherent beeld te ontwikkelen van de veiligheidssituatie in de regio, de strategie om de problemen aan te pakken en de behaalde resultaten in vergelijking met andere korpsen. Deze aanpak van 'georganiseerde verantwoording' kan bijdragen aan de ontwikkeling van een cultuur binnen de politie die zich kenmerkt door het systematisch volgen, evalueren en verbeteren van de prestatie.