

# Politieproductiviteit

Triangulatie voor valide en betrouwbare  
productiviteitsmeting bij de politie



Understanding Society

**KU LEUVEN**

Tilburg University – KU Leuven

Mei 2014

S. Zouridis, G. Bouckaert, P. van Roy, J. Stroobants, V. Cromptoets,  
L. Janssen en R. Peeters

## Samenvatting

Met de vorming van de Nationale Politie is ook de behoefte ontstaan om op uniforme wijze de productie en prestaties van de politie vast te stellen. Tegen deze achtergrond wordt in dit rapport verslag gedaan van een onderzoek naar productiviteitsmeting bij de politie. De probleemstelling voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Welke van de denkbare en thans in politieorganisaties in binnen- en buitenland (in het bijzonder België) gehanteerde methode(n) voor productiviteitsmeting zijn geschikt voor de Nederlandse politie, gezien vanuit validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid in het licht van de doelstellingen van productiviteitsmeting?

Productiviteit staat in deze studie voor de productie per eenheid ingezet productiemiddel. Het meten van productiviteit is verbonden met een specifieke benaderingswijze van publieke organisaties, namelijk het zogeheten 'nieuw publiek management'. In deze benadering, die zowel aan het eind van de negentiende (vanuit de Verenigde Staten) als aan het eind van de twintigste eeuw (wederom vanuit de Verenigde Staten) veel weerklank heeft gekregen, wordt de bedrijfsmatigheid van publieke organisaties benadrukt. De benadering van het 'nieuw publiek management' is ook bekritiseerd. Zou deze perverse prikkels uitlokken of tot zinloze bureaucratie leiden. Sommigen menen waar te nemen dat de benadering inmiddels 'op zijn retour' is. Zo lijkt in landen met een sterke 'nieuw publiek management'-traditie, zoals het Verenigd Koninkrijk, in toenemende mate behoefte te ontstaan aan andere benaderingen van het politiewerk.<sup>1</sup> In deze benaderingen krijgen percepties van burgers en professionals een belangrijker betekenis ten opzichte van de tellingen van producten. In dit onderzoek zijn beide benaderingen gebruikt voor het ontwikkelen van een model voor productiviteitsmeting.

### *De huidige modellen: validiteit en betrouwbaarheid*

De bouwstenen voor een model voor de Nederlandse politie zijn gebaseerd op een analyse van reeds bestaande modellen. Deze modellen blijken vanuit de perspectieven van validiteit en betrouwbaarheid op ten minste vijf bezwaren te stuiten:

- Ze lijden aan zowel een criminaliteitsbias als een kwantitatieve bias. De focus ligt op criminaliteitsbestrijding en in het bijzonder op de aantallen processen-verbaal, aangiftes, opgehelderde zaken, enzovoort. Deze omschrijving van output (of outcome) omvat maar een (klein) deel van het politiewerk en houdt geen rekening met de wisselwerking tussen deze outputs en andere outputs (denk bijvoorbeeld aan de capaciteit die voor beveiliging wordt ingezet, zoals onlangs bij de nuclear security summit).
- Er zijn serieuze signalen voor onbetrouwbaarheid van de gebruikte data. Dat geldt met name voor geregistreerde criminaliteit. Bij veel andere indicatoren (bijvoorbeeld het ophelderingspercentage) geldt dat internationale vergelijking nagenoeg onmogelijk is, on der meer vanwege betrouwbaarheidsproblemen.
- De context is niet in het model verwerkt. De maatschappelijke, politiek-bestuurlijke, organisatorische (keten)context en juridische context werken direct door in de productiviteit van de politie. De enkelvoudige focus op geregistreerde criminaliteit, aangeleverde

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport Policing for a Better Britain. Report of the Independent Police Commission uit 2013.

verdachten, opgehelderde zaken, enzovoort houdt geen rekening met de impact van deze contextfactoren. Nieuwe juridische verplichtingen of eisen aan het strafdossier leiden tot afnemende productie maar niet per se tot minder productiviteit van de politie als organisatie. Er zijn ten minste twee manieren om met context om te gaan. Ten eerste kan de context worden geïncorporeerd in de productiviteitsberekening, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving en andere contextfactoren in enig jaar te indexeren en jaarlijks de delta te schatten of te berekenen. Daarmee wordt de productiviteit van de politieorganisatie zo zuiver mogelijk geïsoleerd en gevolgd in de tijd. Het is ook mogelijk de context als verklarende factor mee te nemen voor productiviteitsontwikkeling en daarmee buiten de berekening van de politieproductiviteit te houden. Strikt genomen wordt dan niet de productiviteit van de politie berekend maar die van het 'politiesysteem' of het 'criminaliteitsbestrijdingssysteem'. Beide opties brengen voor- en nadelen met zich mee.

- In het huidige systeem wordt de kwantiteit van de productie wel zichtbaar maar de kwaliteit ervan blijft onder de radar. Dat kan ertoe leiden dat de politie productiever lijkt te worden, terwijl het systeem als geheel minder oplevert. Een illustratie daarvan is het aanleveren van zaken die kwalitatief onder de maat zijn bij het Openbaar Ministerie. De politie wordt dan productiever, maar omdat het aantal (technische) septs dan toeneemt worden de facto minder verdachten daadwerkelijk gestraft.
- Het gebruik van productiviteits- en prestatie meting voor sturing van de politie versterkt deze bezwaren. Het reductionisme waarmee de productiviteit van de politie dan tot 'key performance indicators' wordt teruggebracht, het strategisch gebruik van de discretionaire ruimte om zaken wel of niet te registreren of op te pakken (de bonnenquota bijvoorbeeld) en de trade off tussen kwaliteit en kwantiteit worden nog eens versterkt door het sturen op productie.

### *Contouren van een nieuw model*

Op basis van deze bezwaren zijn bouwstenen ontwikkeld voor een nieuw model. Het model is expliciet bedoeld als aanzet voor de discussie over productiviteitsmeting en niet als uitkomst daarvan. Gekozen is voor een model waarin zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de lessen uit de literatuurstudie en de vergelijking België-Nederland. Deze lessen maken het model erg complex; er is dan ook primair ingezet op validiteit en betrouwbaarheid en minder op bruikbaarheid en herkenbaarheid. Uitgangspunt voor het model is triangulatie, zowel ten aanzien van de gekozen indicatoren als ten aanzien van de meetmethode voor de waarden op deze indicatoren. Het model voor productiviteitsmeting bestaat 1) uit een geëxpliciteerde doelstelling, 2) uit een set indicatoren (voor zowel ingezette middelen als voor de omschrijving van de productie) en 3) uit een meetsysteem of een methode om de indicatoren vast te stellen.

#### 1. Doelstellingen

De doelstelling van de productiviteitsmeting bepaalt in belangrijke mate welke indicatoren en welk type meetsysteem van belang zijn. Er kan gedacht worden aan de volgende mogelijke

doelstellingen:

- Sturing: het is mogelijk een model op te stellen dat ten dienste staat van sturing door bestuurders (minister, korpsleiding, burgemeester);
- Bedrijfsvoering: deze doelstelling leidt tot een model waarin de efficiency van de politieorganisatie centraal staat en de indicatoren zich beperken tot throughput-activiteiten, maar wel zijn gekoppeld aan een gedetailleerd inzicht in productiemiddelen (aantal uren en aantal euro's per activiteit);
- Ontwikkeling van de politie-organisatie: vanuit deze doelstelling beoogt een model voor productiviteitsmeting een vliegwiel te vormen voor discussie en samenwerking binnen de politieorganisatie en binnen de verschillende ketens over wat de kwaliteit van politieproductie is; de verbinding met ingezette productiemiddelen wordt losgelaten – in die zin is er dus geen sprake meer van productiviteitsmeting, maar enkel van 'productie' of 'performance';
- Benchmarking: met het gebruik van productiviteitsmeting voor benchmarking wordt het mogelijk om een alomvattend inzicht te krijgen in de productiviteit van de politie op al haar taakvelden; hiertoe wordt een groot aantal indicatoren meegenomen waaraan een beperkt aantal productiemiddelen wordt gekoppeld.

Het sturingsmodel en bedrijfsvoeringsmodel zijn het meest kwetsbaar zijn voor perverse effecten, aangezien ze een zeer beperkt beeld geven van de politiepraktijk respectievelijk blind zijn voor de manier waarop throughput zich verhoudt tot output en outcome. Validiteit en betrouwbaarheid laten zich beter realiseren in modellen die rekening houden met de complexiteit en variëteit van de politiepraktijk. Het voorgestelde model stelt daarom ontwikkeling van de politie-organisatie en benchmarking voorop.

## 2. Voorstel benchmarkmodel: indicatoren

Productiviteit is de productie per eenheid productiemiddel. Om uitspraken te kunnen doen over de productiviteit van de politieorganisatie worden de volgende grofmazige indicatoren gebruikt voor de ingezette middelen. Daarbij wordt bewust geen financiële indicator opgenomen – deels om de complexiteit van het model te reduceren, deels ook om te indruk te vermijden dat het model geschikt is als instrument voor de allocatie van middelen:

- ingezet aantal fte, dus het totaal aantal fte waaruit de politieorganisatie bestaat;
- ingezet aantal agenten, dus alleen het totaal 'blauw' personeel van de politie in fte;
- ingezet aantal agenten per type politiewerk als percentage van het totale aantal fte (basisteams, wijkzorg, opsporing, informatieorganisatie, bedrijfsvoering, etc.).

Om de productie vast te stellen wordt triangulatie gebruikt. Het samenstellen van indices lijkt hiervoor de meest voor de hand liggende manier. Indices voor de productie kunnen worden afgezet tegen het totaal aantal fte of aantal agenten in een specifiek organisatieonderdeel of per taakveld. Zo kan de productiviteit van de politie worden bepaald, maar vooral kunnen zo veranderingen in productiviteit worden vastgesteld.

De voorkeur geniet het gebruik van verschillende indices voor de politieproductie naast elkaar, waarbij per taakveld de productiviteit kan worden bepaald. Het bijeen brengen van de indices in een 'totaalscore' op productiviteit stuit op grote bezwaren. Ten eerste worden door samenvoeging verschillen tussen indices mogelijk verhuld door onderlinge compensatie-effecten. Achter productiviteitswinst op het alomvattende niveau kan bijvoorbeeld sterk verlies van productiviteit op criminaliteitsbestrijding schuil gaan, welke wordt gecompenseerd

door productiviteitswinst op beveiliging. Een tweede bezwaar is dat de verschillende indices bij samenvoeging moeten worden gewogen, hetgeen niet alleen complex is maar ook beleidsmatig of politiek van aard. Het in dit onderzoek ontwikkelde model bestaat uit de volgende indices:

- 1) Veiligheidsindex, bestaande uit:
    - Aangiftebereidheid van burgers en ondernemers
    - Slachtofferschap ten aanzien van gewelds-, vermogens- en zedenmisdrijven bij burgers en ondernemers
    - Aantal keren optreden bij ordeverstoringen
    - Ervaren 'disorder' bij burgers en ondernemers
  
  - 2) Criminaliteitsbestrijdingsindex, bestaande uit:
    - Aantallen aangiftes x gewicht (type delict)
    - Aantal bij het Openbaar Ministerie aangeleverde zaken x septs x veroordelingspercentage x celdageequivalent
    - Aantal arrestaties
    - Ophelderingspercentage (bijvoorbeeld uitsluitend voor moordzaken)
    - Aantal criminele samenwerkingsverbanden dat in vervolging uitmondt
    - Aantal opgespoorde gestolen goederen
    - Aantal in beslag genomen verboden waren
    - Aantal opgelegde boetes
  
  - 3) Beveiligingsindex, bestaande uit:
    - Aantal beveiligde personen
    - Aantal verkeerscontroles
  
  - 4) Dienstverleningsindex, bestaande uit:
    - Aantal noodhulpverzoeken x reactietijd
    - Aantal geïnformeerde slachtoffers
    - Tevredenheid burgers en ondernemers over contact met de politie
    - Aantal klachten intern en bij de Nationale Ombudsman
  
  - 5) Preventie-index, bestaande uit:
    - Aantal waarschuwingen en adviezen ter voorkoming van misdrijven
    - Aantal 'verstoringen' bij vermoedens van misdrijven
    - Aantal jeugdigen waarover in casuoverleg wordt besloten
    - Aantal doelgerichte surveillances
3. Voorstel benchmarkmodel: meetsysteem

Net als bij de indicatoren zou hier, omwille van de betrouwbaarheid, triangulatie het uitgangspunt moeten zijn. Gestart kan worden met de indices zoals voorgesteld onder 1. Deze indices wordt gevuld met (1) data uit politieregistraties, (2) data uit registraties van ketenpartners van de politie en andere publieke organisaties (variërend van het Openbaar Ministerie tot en met de Nationale Ombudsman) en (3) survey-onderzoek en andere vormen van perceptiemeting. De Integrale Veiligheidsmonitor is hiervoor het belangrijkste, maar in het onderzoek is gesuggereerd om ook percepties van burgers die contact hebben met de politie

als slachtoffer, aangever of verdachte systematisch in kaart te brengen. Dat kan met survey-onderzoek, maar hoeft niet per se. Zo kunnen percepties ook worden vastgesteld met analyses van sociale media of periodieke gesprekken, al dan niet met panels van burgers, ondernemers en politie-agenten. Het vergelijken van de indices met de ingezette middelen levert een indicatie op van de productiviteit van de politie en veranderingen in deze ratio geven veranderingen aan in de productiviteit van de politie.

Data spreken evenwel nooit voor zich. Interpretatie is noodzakelijk. Hoewel deze interpretatie niet binnen het meetsysteem zelf hoeft plaats te vinden (zie hiervoor de opties bij context), zijn ten minste drie correctiemechanismen van belang bij het gebruik van de indices. Deze zijn ook te beschouwen als verklaringen voor productiviteitsverandering.

- Ten eerste kan met een criminologisch model de productie van de politie worden afgezonderd ten opzichte van andere ('objectieve') factoren zoals economische groei, werkloosheid en inkomensgelijkheid, demografische factoren als opleidingsniveau en leeftijd, aantal migranten, enzovoort. Deze correctie is vooral van belang voor de criminaliteitsbestrijdingsindex en de veiligheidsindex.
- Ten tweede zou de productiviteit in een vergelijking moeten worden geplaatst waarin de context waarin de politie opereert wordt uitgedrukt. Ten minste drie contextfactoren zouden in de vergelijking kunnen worden opgenomen: (1) bijzondere – maatschappelijke – gebeurtenissen die om grootschalige inzet van de politie vragen (incidentele grootschalige inzet van de politie voor beveiliging, bescherming, handhaving van de openbare orde of controleacties), (2) veranderingen in de wet- en regelgeving aan de hand van bijvoorbeeld een schatting van administratieve lasten en procedurele eisen en (3) veranderingen bij ketenpartners (direct, bijvoorbeeld wat wordt aangeleverd door de IND, maar ook indirect, bijvoorbeeld aan de hand van bezuinigingen op intramurale gezondheidszorg of op gemeentelijke begrotingen voor onderhoud van de openbare ruimte).
- Ten derde zou de productiviteit gecorrigeerd moeten worden met percepties van stakeholders en politieagenten (of breder: medewerkers). Uit deze percepties kunnen bijvoorbeeld 'wegleffecten' (waar lekt politiecapaciteit weg?) of perverse effecten worden gedestilleerd waarmee veranderingen in de productiviteit kunnen worden gedeut. Het periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, in kaart brengen van percepties van stakeholders of politieagenten/medewerkers kan met bijvoorbeeld review teams (bestaande uit ketenpartners, burgemeesters en politie-experts uit het buitenland) en site visits, maar ook met interviewrondes onder stakeholders en medewerkers of interne kwaliteitskringen.

De indices kunnen wellicht worden vereenvoudigd door het gebruik van statistische technieken. Als blijkt dat indicatoren sterk correleren kan er voor worden gekozen specifieke indicatoren te gebruiken als pars pro toto voor bijvoorbeeld een index. De hiervoor noodzakelijke statistische toetsen vallen buiten het kader van dit onderzoek.

### *Bevindingen en lessen uit de literatuurstudie*

De geschetste bouwstenen voor een model voor de Nederlandse politie zijn gebaseerd op de lessen uit de literatuurstudie die is uitgevoerd en een analyse van de Nederlandse en de Belgische situatie. Uit de analyse van politiekundige, economische, bestuurskundige en criminologische literatuur is gebleken dat strikt genomen nauwelijks literatuur bestaat over productiviteitsmeting; ook systemen voor

productiviteitsmeting bij de politie zijn schaars. Daarom is ook gekeken naar literatuur over aanverwante begrippen zoals prestaties en performance. Daaruit blijkt dat er geen overeenstemming is over wat de productie van de politie 'is'. Hoewel de kerntaken (criminaliteitsbestrijding, ordehandhaving en noodhulp) alom worden erkend, leiden deze tot grote verschillen in methoden om de productie van de politie vast te stellen. Veel meetsystemen richten zich grotendeels op het vaststellen van 'throughput' (aantal processen-verbaal, reactietijd noodhulp, etc.), terwijl beleidsmakers en bestuurders vooral geïnteresseerd zijn in 'output' (aantal opgehelderde misdrijven, aantal uitgezette vreemdelingen, etc.). De wetenschap richt zich vooral op de 'outcome' (lukt het de politie om criminaliteit terug te dringen?).

Op basis van de literatuurstudie zijn zeven lessen geformuleerd:

1. Waak voor een 'criminaliteitsbias' en 'repressiebias': in veel bestaande methoden ligt een onevenwichtige nadruk op de criminaliteitsbestrijdende taak van de politie en op het vaststellen van repressieve activiteiten (op weg naar een straf). Preventieve en ordehandhavende taken krijgen relatief weinig aandacht. Hiermee is dus de validiteit van het meetsysteem in het geding, aangezien slechts een beperkt deel van het politiewerk wordt gemeten.
2. Waak voor een 'kwantiteitsbias': veel methoden volstaan met het tellen van min of meer afgeronde 'producten' zoals aangeleverde verdachten, opgehelderde zaken of geregistreerde aangiftes. Hoe voor de hand liggend dat misschien ook mag zijn en hoe gemakkelijk verkoopbaar dat naar politiek en media mag zijn, de productiviteit van de politie wordt er niet afdoende mee in beeld gebracht. Zo komen de geregistreerde criminaliteit en de werkelijke hoogte van de criminaliteit niet met elkaar overeen. Schommelingen in de geregistreerde criminaliteit hoeven niet per se iets te zeggen over de toe- of afname van de werkelijke criminaliteit, maar kunnen ook te herleiden zijn tot aanpassingen in de meetsystematiek, in de aangiftebereidheid van burgers en in de prioritering van aandacht voor bepaalde delicten binnen de politie.
3. Hét systeem voor productiviteitsmeting bestaat niet: een triviale les, maar daarom nog niet minder belangrijk is dat het perfecte systeem voor productiviteitsmeting niet bestaat. De complexe combinatie van politietaken en de al niet minder complexe context waarin deze taken moeten worden uitgevoerd lenen zich simpelweg niet voor een eenduidig en onomstreden systeem van productiviteitsmeting.
4. Gebruik meervoudige databronnen tegen onbetrouwbaarheid: dat zowel de politieregistraties als methoden die gebaseerd zijn op enquêtes niet volledig betrouwbaar zijn, kan als een gegeven worden beschouwd. In de methodologie wordt triangulatie gebruikt om de betrouwbaarheid te versterken. Triangulatie is gebaseerd op het principe van driehoeksmeting. Op ten minste twee manieren zou triangulatie kunnen worden gebruikt. Ten eerste zou triangulatie op het niveau van de indicatoren kunnen worden gebruikt; het blijkt immers lastig om de 'productie' van de politie te 'vangen' met een enkelvoudige set indicatoren. Daarnaast zou triangulatie van databronnen nuttig kunnen zijn (bijvoorbeeld werkprocessen van de politie, bevindingen uit survey-onderzoek, percepties van stakeholders, enzovoort).
5. Zorg voor afstemming tussen throughput-, output- en outcome-indicatoren: een belangrijke valkuil is het selecteren van indicatoren die andere indicatoren van productiviteit negatief kunnen beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan ophelderingspercentage zonder het aantal septs en vrijspraken mee te nemen. Het komt er dus op aan de throughput-, output- en outcome-indicatoren zo te kiezen en te formuleren dat deze in elkaars verlengde liggen en rekening houden met keteneffecten.

6. Houd in het systeem voor productiviteitsmeting rekening met context: de juridische, politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en organisatorische context waarin de politie opereert, beïnvloedt de productiviteit van de politie in sterke mate. Hierbij kan gedacht worden aan de invloed van nieuwe wetgeving of opsporingsvereisten, aan politieke en maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van grote zaken (zoals zedenzaken) of evenementen (zoals een nuclear security summit), en aan veranderingen in de werkwijze van ketenpartners (zoals kwaliteitseisen van het OM ten aanzien van aangeleverde zaken).
7. Waak voor meetproblemen en perverse effecten van productiviteitsmeting: met name de bestuurskundige literatuur wijst op de problematische relatie tussen output en outcome enerzijds en de activiteiten van de politie anderzijds. Wat zegt bij voorbeeld de daling van de criminaliteit of een stijging van het aantal inbraken over het presteren van de politie? De causale relatie tussen meting en politieactiviteit is allesbehalve eenduidig. Ook wijst de literatuur op de mogelijke perverse effecten van productiviteitsmeting als een koppeling tussen productie en de effectiviteit daarvan ontbreekt. Daardoor ontstaat het risico dat productie een zelfstandige waarde wordt (zie onder andere de discussie over bonnenquota). Met andere woorden: politieproductiviteit verwordt van een middel tot een doel an sich.

#### *Bevindingen en lessen uit de vergelijking België/Nederland*

De vergelijkende casusstudie tussen België en Nederland leidt tot enkele relevante bevindingen in het licht van een te ontwikkelen systeem voor productiviteitsmeting.

1. Afstemming tussen lokale en federale verwachtingen in België: veel politiewerk is lokaal van aard en wordt in afstemming met lokaal gezag vormgegeven. Tegelijkertijd zijn er ook op nationaal (Nederland) en federaal (België) niveau verwachtingen ten aanzien van de politie. Afstemming tussen de verwachtingen van beide niveaus is niet vanzelfsprekend, maar wel aan te bevelen. In België is daarvoor een gedeeld referentiekader aangetroffen, waarin zowel lokale als federale taken zijn opgenomen en waarin oog is voor een brede set van indicatoren voor het vaststellen van productie.
2. Relatieve onbetrouwbaarheid is een ‘fact of life’: hoewel het gaat om kwalificaties en inschattingen, lijkt de relatieve onbetrouwbaarheid van de Belgische politieregistraties ten minste zo groot als die van de Nederlandse politieregistraties. Nog afgezien van lokale verschillen die onbetrouwbaarheid veroorzaken, zou het registratiegedrag ook op het niveau van de landen onderling kunnen verschillen. De les die daaruit te trekken valt is dat relatieve onbetrouwbaarheid (voorlopig) geaccepteerd moet worden.
3. Betere startsituatie voor outcome in Nederland: vanwege het systematisch gebruik van slachtofferdata en burgerenquêtes beschikt Nederland over meer mogelijkheden voor het vaststellen van de outcome van politiewerk. Outcome wordt overwegend vastgesteld door burgerbevraging (denk aan slachtofferstatistieken, tevredenheidsmetingen en het vaststellen van onveiligheidsgevoelens). Ook geregistreerde criminaliteit wordt overigens wel eens gebruikt als outcome-indicator, al is dat een relatief onbetrouwbare indicator voor outcome.