



EUROPE

# Een internationale vergelijking van methoden voor het meten van politieresultaten

Samenvatting

Emma Zürcher, Lana Eekelschot, Annalena Wolcke, Lucy Strang

For more information on this publication, visit [www.rand.org/t/RRA2790-1](http://www.rand.org/t/RRA2790-1)

### **About RAND Europe**

RAND Europe is a not-for-profit research organisation that helps improve policy and decision making through research and analysis. To learn more about RAND Europe, visit [www.randeurope.org](http://www.randeurope.org).

### **Research Integrity**

Our mission to help improve policy and decision making through research and analysis is enabled through our core values of quality and objectivity and our unwavering commitment to the highest level of integrity and ethical behaviour. To help ensure our research and analysis are rigorous, objective, and nonpartisan, we subject our research publications to a robust and exacting quality-assurance process; avoid both the appearance and reality of financial and other conflicts of interest through staff training, project screening, and a policy of mandatory disclosure; and pursue transparency in our research engagements through our commitment to the open publication of our research findings and recommendations, disclosure of the source of funding of published research, and policies to ensure intellectual independence. For more information, visit [www.rand.org/about/principles](http://www.rand.org/about/principles).

RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK

© 2023 RAND Corporation

RAND® is a registered trademark.

### **Limited Print and Electronic Distribution Rights**

This publication and trademark(s) contained herein are protected by law. This representation of RAND intellectual property is provided for noncommercial use only. Unauthorised posting of this publication online is prohibited; linking directly to its webpage on [rand.org](http://rand.org) is encouraged. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of its research products for commercial purposes. For information on reprint and reuse permissions, please visit [www.rand.org/pubs/permissions](http://www.rand.org/pubs/permissions).

# Samenvatting

---

RAND Europe heeft in 2022 van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de opdracht gekregen om inzicht te geven in de manieren waarop politie-eenheden in het buitenland resultaten meten en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken.

Het meten van politieresultaten is een complexe activiteit waarbij rekening moet worden gehouden met de sociale, juridische, organisatorische en politieke context waarin een politie-eenheid opereert. De gebruikte definities en methoden moeten regelmatig worden bijgewerkt en aangepast aan de veranderingen die plaatsvinden op deze gebieden. Dit onderzoek vloeit voort uit een bredere wens van de nationale politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid om de manier waarop de resultaten van de politie in Nederland worden gemeten te verbeteren. In 2014 gaf het WODC bijvoorbeeld al opdracht voor een onderzoek met als doel het ontwikkelen van een nieuw kader voor productiviteitsmeting voor de Nederlandse politie.<sup>1</sup> De methoden die door politie-eenheden in het buitenland worden gebruikt om verantwoording af te leggen kunnen echter ook inzichten opleveren voor Nederland.

## Onderzoeksopzet

Het onderzoek had twee hoofddoelen:

- 1) Het verzamelen van inzichten in de manieren waarop verschillende politiejurisdicties het meten van resultaten hebben benaderd; en
- 2) Beoordelen welke lessen deze benaderingen kunnen bieden voor het verbeteren van de manier waarop de resultaten van de Nederlandse politie worden gemeten.

Om deze doelen te bereiken is een reeks onderzoeksvragen ontwikkeld (zie paragraaf 1.1.2. van het rapport) die zich richten op de methoden en indicatoren die worden gebruikt om resultaten te meten in een selectie van tien politiejurisdicties: Australië, Canada, Engeland en Wales, Finland, Israël, Nieuw-Zeeland, Noordrijn-Westfalen, de Verenigde Staten, Zweden en Nederland. De onderzoeksvragen hebben betrekking op de vraag waarom verantwoording wordt afgelegd over politiewerk; de betrouwbaarheid van de gebruikte methoden; vastgestelde of potentiële negatieve neveneffecten van de manier waarop resultaten

---

<sup>1</sup> Zouridis, S., Bouckaert, G., Van Roy, P., Stroobants, J., Crompvoets, V., Janssen, L. and Peeters, R. (2014). Politieproductiviteit. Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie. Zie: [https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2056/2341-volledige-tekst\\_tcm28-73068.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2056/2341-volledige-tekst_tcm28-73068.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

worden gemeten; en voorbeelden van goede of innovatieve praktijken. Daarnaast richtten verschillende onderzoeksvragen zich op de meetmethoden en indicatoren die worden gebruikt om inzicht te krijgen in de resultaten van de Nederlandse politie en de aspecten van politiewerk waar momenteel nog niet naar wordt gekeken, evenals de lessen die getrokken kunnen worden uit de manier waarop andere landen resultaten meten en de overdraagbaarheid van deze methoden naar Nederland.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben we gericht bureauonderzoek uitgevoerd en interviews gehouden met deskundigen en belanghebbenden in ieder van de tien jurisdicties, inclusief Nederland. Vervolgens zijn er vijf jurisdicties geselecteerd als casestudies waarover meer diepgaande gegevens zijn verzameld en geanalyseerd: Engeland en Wales, Israël, Noordrijn-Westfalen, Seattle en Zweden. Het onderzoeksteam heeft zich vervolgens gericht op het inventariseren van praktijken in deze jurisdicties die aanknopingspunten zouden kunnen bieden voor het verbeteren van de huidige methoden voor het meten van politieresultaten in Nederland. Voor de landen die niet als casestudie zijn geselecteerd (Australië, Canada, Finland, Nieuw-Zeeland en de rest van de Verenigde Staten), heeft het onderzoeksteam overzichten opgesteld van de wijzen waarop verantwoording voor politiewerk wordt afgelegd en van de praktijken die mogelijk relevant zouden kunnen zijn voor het beleid van de Nederlandse politie. Deze zijn opgenomen in Bijlage A van het rapport.

Ten behoeve van de afbakening en haalbaarheid van het onderzoek wordt in deze studie uitsluitend gekeken naar de manieren waarop verantwoording wordt afgelegd door belanghebbenden die het beleid van de politie rechtstreeks kunnen beïnvloeden, zoals medewerkers van de Landelijke Eenheid van de politie en de regionale politie-eenheden, alsmede beleidsambtenaren op nationaal en lokaal bestuursniveau. Voor ieder van de casestudiejurisdicties heeft het onderzoeksteam dan ook de praktijken en meetmethoden geanalyseerd die worden gebruikt door de relevante politie-eenheden en de administratieve en/of politieke autoriteit waaronder zij vallen. Wij zijn van mening dat de bevindingen daarom ook met name interessant zullen zijn voor deze groep belanghebbenden in Nederland, waaronder de leiding van de politie op zowel nationaal als regionaal niveau en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

## Bevindingen

In deze paragraaf bespreken we de bevindingen van het onderzoek aan de hand van de eerste acht onderzoeksvragen (waarvan sommige zijn gegroepeerd) die betrekking hebben op relevante praktijken in de casestudiejurisdicties. De inzichten die deze bevindingen bieden voor Nederland (onderzoeksvragen 9, 10, 11 en 12) worden behandeld als onderdeel van de aanbevelingen aan het einde van deze samenvatting.

*Op welke wijze is de methodiek t.b.v. het meten van resultaten tot stand gekomen? Waren belanghebbenden betrokken en zo ja, welke?*

In Nederland zijn de Landelijke Eenheid, de regionale politie-eenheden, het ministerie van Justitie en Veiligheid, lokale burgemeesters en het Openbaar Ministerie de belangrijkste belanghebbenden bij het meten van de resultaten van de politie. Op nationaal niveau wordt het meten van resultaten geleid door de indicatoren en doelen die zijn vastgelegd in de Veiligheidsagenda van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarnaast worden ook op regionaal en lokaal niveau afspraken gemaakt tussen gemeenten, het Openbaar Ministerie en de politie. Bovendien houden ook de Algemene Rekenkamer en de Inspectie

Justitie en Veiligheid toezicht op het functioneren van de landelijke politie en voeren ze routinematig onderzoeken uit om politiewerk te evalueren.

Uit het onderhavige onderzoek is gebleken dat ook in de meeste casestudiejurisdicties het meten van de resultaten van politiewerk op nationaal of regionaal niveau is georganiseerd. Net zoals in Nederland krijgen lokale eenheden daarnaast de flexibiliteit om afspraken over verantwoording aan te vullen met bijkomende, meetmethoden, indicatoren en/of doelstellingen die passen bij de specifieke lokale context. De enige uitzondering hierop is Seattle, waar het kader voor het meten van de resultaten van politiewerk volledig op lokaal niveau is opgezet.

### *Voor welke doeleinden worden de resultaten van politiewerk gemeten?*

Een belangrijke eerste stap bij het ontwikkelen van passende doelstellingen, indicatoren en maatstaven is het bereiken van consensus over de vraag waarom het van belang is om de resultaten van politiewerk te meten. Bepalend voor de doelstellingen en indicatoren die een organisatie gebruikt, zijn keuzes over of de organisatie de kwaliteit van haar dienstverlening wil verbeteren, sturing wil geven aan haar werk, verantwoording wil afleggen aan de burger of wil aantonen wat er met de jaarlijkse investering van overheidsmiddelen wordt gedaan (of een combinatie van meerdere of al deze factoren).

Uit de gegevens die zijn verzameld voor dit onderzoek blijkt dat belanghebbenden in Nederland, zoals de overheid, bepaalde groepen binnen de politie en academici, vanwege hun uiteenlopende verantwoordelijkheden afwijkende opvattingen hebben ontwikkeld op dit gebied en dus ook over wat er precies gemeten moet worden. Sommige betrokkenen pleiten ervoor de nadruk te leggen op kwantitatieve doelstellingen om aan te tonen dat de burger waar voor zijn geld krijgt, terwijl anderen stellen dat de toevoeging van kwalitatieve informatie noodzakelijk is om verantwoording af te kunnen leggen of dat benchmarking nodig is om een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening te waarborgen.

Sommige van deze doelstellingen liggen ook ten grondslag aan de manieren waarop de resultaten van politiewerk in de casestudiejurisdicties worden gemeten. In Engeland en Wales merkten respondenten bijvoorbeeld op dat sommige betrokkenen op nationaal beleidsniveau van mening zijn dat de resultaten van de politie moeten worden gemeten in termen van hun doeltreffendheid bij het terugdringen van criminaliteit. De politie-eenheid van Seattle heeft ervoor gekozen om verantwoording aan de burger en verbetering van de kwaliteit van dienstverlening centraal te stellen in de manier waarop resultaten worden gemeten. In Israël is een raamwerk voor het meten van resultaten ontwikkeld met als specifiek doel het vertrouwen van de burger in de politie te vergroten en politie-eenheden te ondersteunen bij het aanpakken van lokale problemen.

### *Op welke wijze worden de resultaten van politiewerk in het buitenland gemeten?*

De resultaten van politiewerk worden doorgaans gemeten aan de hand van een reeks indicatoren en doelstellingen. De keuze om bepaalde indicatoren te gebruiken weerspiegelt de bredere strategische prioriteiten van rechtshandavings- en/of overheidsinstanties. Indicatoren kunnen dus context specifiek zijn. In alle casestudiejurisdicties, inclusief Nederland, zijn de indicatoren die worden gebruikt voornamelijk kwantitatief of kwantitatief gemeten kwalitatieve concepten. Enkele jurisdicties gebruiken daarnaast echter ook kwalitatieve indicatoren. Het politiebureau van Seattle gebruikt bijvoorbeeld kwalitatieve feedback van

slachtoffers om de kwaliteit van interacties tussen burgers en de politie te meten en om deze vervolgens te kunnen verbeteren.

Daarnaast werd in alle jurisdicties in hoge mate gesteund op gegevens over gerapporteerde criminaliteit die door de eenheden zelf zijn verzameld om resultaten van politiewerk geheel of gedeeltelijk te meten. Hoewel respondenten benoemden dat deze gegevens nuttig zijn voor het meten van criminaliteitsgerelateerde resultaten van politiewerk, omdat ze op grote schaal beschikbaar en gemakkelijk te interpreteren zijn, werd gemeld dat het gebruik van deze gegevens aanzienlijke risico's en uitdagingen met zich meebrengt. Gegevens met betrekking tot responstijden en ophelderingspercentages worden ook vaak gebruikt. Tevens gaven respondenten uit Seattle aan meer innovatieve gegevensbronnen te gebruiken, zoals locatiegegevens van politievoertuigen en geautomatiseerde transcripties van bodycamvideo's die interacties tussen politieagenten en burgers vastleggen.

Ook gegevens over de tevredenheid van burgers over de politiediensten, vaak verzameld door middel van enquêtes, worden in sommige landen zoals Engeland en Wales en Zweden gebruikt voor het meten van resultaten. In Nederland worden gegevens over percepties van burgers over de kwaliteit van politiewerk verzameld via verschillende monitors, maar deze lijken niet systematisch door de Landelijke Eenheid of de regionale eenheden te worden gebruikt om resultaten te meten. Er zijn namelijk geen indicatoren gerelateerd aan de percepties van burgers over politiewerk opgenomen in de Veiligheidsagenda en dergelijke indicatoren worden slechts door sommige regionale eenheden genoemd in hun raamwerken voor het meten van resultaten.

*Wat zijn de (verdere) voor- en nadelen van het meten van resultaten? Zijn er (neven)effecten bekend? Zo ja, welke?*

Het onderzoek heeft zowel in Nederland als in de casestudiejurisdicties een aantal nadelen geïdentificeerd van de manieren waarop de resultaten van politiewerk worden gemeten.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, wordt het optreden van de Nederlandse politie voornamelijk geëvalueerd aan de hand van kwantitatieve indicatoren of kwalitatieve concepten die kwantitatief worden gemeten. Eerdere studies hebben aangetoond dat dit het risico op perverse prikkels kan vergroten, wat betekent dat indicatoren onbedoeld ongewenste resultaten aanmoedigen, zoals het niet registreren van zaken waarvan politieagenten denken dat deze hun kwaliteitsindicatoren negatief zouden kunnen beïnvloeden. Het gebruik van uitsluitend kwantitatieve indicatoren kan ook betekenen dat sommige aspecten van het politiewerk, met name de aspecten die verband houden met de kwaliteit van de geleverde diensten, niet worden vastgelegd. Respondenten merkten daarnaast op dat de Nederlandse politie kampt met een aantal uitdagingen die gebruikelijk zijn bij het meten van resultaten, zoals problemen bij het vaststellen van causaliteit en het meten van de effectiviteit van criminaliteitspreventieactiviteiten.

Verder laten de bevindingen uit de casestudies zien dat het soms lastig kan zijn om de betrokkenheid van politiepersoneel bij het meetproces te waarborgen. Geïnterviewden uit Israël gaven aan dat dit met name problematisch kan zijn wanneer het implementeren van nieuwe systemen voor het meten van resultaten een grote mate van verandering vereist. Respondenten uit Seattle en Zweden noemden bovendien het belang van het waarborgen van een draagvlak onder werknemers. In het bijzonder werd opgemerkt dat er zowel top-down (door de leiding van de politie) als bottom-up (bijvoorbeeld door het vroegtijdig opleiden van agenten) voor moet worden gezorgd dat alle medewerkers van begin af aan bij het evaluatieproces betrokken

worden. Op deze manier kan het verzamelen (en analyseren) van gegevens op een effectieve manier worden geoperationaliseerd.

### *Hoe betrouwbaar, valide en representatief zijn de metingen?*

Uit het onderzoek bleek verder dat alle soorten gegevens die worden gebruikt voor het meten van de resultaten van politiewerk uitdagingen met zich meebrengen. Volgens respondenten geldt dit echter vooral voor de door de politie zelf geregistreerde criminaliteitsgegevens. Aan dit soort gegevens zouden de meeste risico's kleven wat betreft validiteit, betrouwbaarheid en representativiteit. In alle casestudiejurisdicties spraken respondenten namelijk hun bezorgdheid uit over de kwaliteit van de criminaliteitsgegevens uit de politiebeheersystemen. In Nederland werd gemeld dat gegevens die zijn verzameld via registratiesystemen van de politie, zoals de Basisvoorziening Handhaving (BHV), soms inconsistent en onnauwkeurig zijn. Soortgelijke zorgen werden geuit door respondenten in Engeland en Wales en Zweden.

De oorzaak van de gebrekkige kwaliteit van deze gegevens lijkt in alle jurisdicties gelijkaardig en kwam meestal voort uit het feit dat politiepersoneel data handmatig invoert. Ingewikkelde gegevensinvoerprocessen leiden volgens respondenten tot een groot aantal menselijke fouten, en een gebrek aan middelen betekent dat gegevensinvoerders niet goed genoeg zijn opgeleid en niet genoeg tijd hebben om correcte en volledige informatie in te voeren. Bovendien speelt het feit dat burgers niet altijd aangifte doen als ze slachtoffer zijn van een misdrijf ook een rol.

### *Welke (delen van) buitenlandse meetmethoden zijn als 'kwalitatief goed', 'innovatief' en/of 'veelbelovend' te bestempelen? Volgens welke criteria?*

Hoewel er nog te weinig bewijs is dat de doeltreffendheid van relevante meetinstrumenten in de casestudiejurisdicties met zekerheid vaststelt, heeft het onderhavige onderzoek verschillende innovatieve en veelbelovende praktijken geïdentificeerd.

Zowel in Engeland en Wales als in Noordrijn-Westfalen waren de respondenten positief over de invoering van een zogenaamde 'Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus', waarbij een continu proces van plannen, uitvoeren, controleren en bijstellen plaatsvindt dat de politie meer grip geeft op de resultaten van haar werk. Bovendien lijkt het meten van resultaten in sommige jurisdicties een belangrijke rol te spelen bij het ondersteunen van het lerend vermogen van de politieorganisatie. In de meeste landen worden metingen niet (primair) gebruikt om eenheden te straffen voor slechte resultaten, maar eerder om reflectie en acties op gang te brengen om problemen aan te kunnen pakken en lokale en nationale belanghebbenden te ondersteunen bij het invoeren van verbeteringen. De politie-eenheid van Seattle heeft bijvoorbeeld nieuwe indicatoren opgenomen in haar bestaande professionele leer- en ontwikkelingsstructuren die betrekking hebben op de eerlijke en onpartijdige behandeling van individuen en groepen. In Zweden is bovendien een brede reeks nieuwe indicatoren voorgesteld die aanvullende dimensies van politiewerk bestrijken om een meer volledig beeld van de resultaten van politiewerk te geven en daarmee autoriteiten in staat te stellen om middelen effectiever toe te wijzen.

## **Aanbevelingen voor Nederland**

De bevindingen van dit onderzoek bieden verschillende aanknopingspunten voor het verbeteren van de manier waarop momenteel wordt omgegaan met het afleggen van verantwoording door de Nederlandse

politie. Ten eerste adviseren de onderzoekers dat de Nederlandse politie en beleidsmakers een aantal fundamentele vragen overwegen over het soort raamwerk voor het meten van resultaten dat ze zouden willen implementeren. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat er op twee belangrijke terreinen overeenstemming nodig is voordat er nieuwe meetmethoden kunnen worden ontwikkeld. Allereerst moet worden nagegaan wat wordt beoogd met het meten van de resultaten van politiewerk. Daarnaast moet overeenstemming worden bereikt over het beleidsniveau (nationaal, regionaal en/of lokaal) waarop doelstellingen, indicatoren en maatstaven moeten worden vastgesteld.

#### *Het doel van het meten van politieresultaten*

Er moet zorgvuldig worden nagedacht over de vraag *waarom* politieresultaten moeten worden gemeten voordat kan worden overwogen om de praktijken die in de casestudie-hoofdstukken worden besproken in Nederland toe te passen. De doelstellingen van een organisatie en de gebruikte indicatoren worden, evenals de bijbehorende gegevensbronnen, bepaald door wat de organisatie wil bereiken met het meten van resultaten. De onderzoekers hebben echter vastgesteld dat er op dit vlak momenteel geen consensus bestaat in Nederland. Overeenstemming over deze kwestie kan worden bereikt door overleg tussen de belangrijkste belanghebbenden, zoals relevante afdelingen binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Landelijke Eenheid en regionale politie-eenheden, en gemeenten. Het zou bovendien waardevol kunnen zijn om inzichten te verzamelen van andere belanghebbenden, zoals het Openbaar Ministerie, de Algemene Rekenkamer en de Inspectie Justitie en Veiligheid. Een effectieve consultatiestrategie zou onder meer kunnen bestaan uit rondetafeldiscussies, workshops, conferenties en enquêtes onder deze partijen. Zodoende kan discussie over de organisatorische doelen van de politie en hoe het meten van resultaten deze kan bevorderen, worden gefaciliteerd.

#### *Het bestuursniveau waarop het kader voor het meten van resultaten wordt vastgesteld*

Daarnaast moet ook overeenstemming worden bereikt over de vraag op welk(e) niveau(s) en door wie doelstellingen en indicatoren moeten worden vastgesteld. Op dit moment wordt de strategische richting van het ministerie van Justitie en Veiligheid, vastgelegd in de Veiligheidsagenda, aangevuld met zowel regionale als lokale afspraken. Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat de belangrijkste nationale belanghebbenden in Nederland hierdoor echter geen duidelijk beeld hebben van de vele doelstellingen, indicatoren en maatstaven die momenteel worden gebruikt, omdat het ontwerp van deze parameters deels wordt overgelaten aan regionale en lokale betrokkenen.

Sommige casestudiejurisdicties hebben in dit opzicht voor een andere aanpak gekozen. Zo wordt in Israël gebruikt gemaakt van een meer lokale aanpak om tegemoet te komen aan lokale behoeften en het vertrouwen in de politie te bevorderen, terwijl in Zweden het merendeel van de strategische prioriteiten voor de nationale politie juist op landelijk niveau wordt vastgesteld door het ministerie van Justitie. Dit betekent dat sommige van de in deze landen geïntroduceerde praktijken mogelijk niet direct in Nederland kunnen worden toegepast. Voordat de keuze wordt gemaakt om (delen van) buitenlandse meetmethoden in Nederland te introduceren, moet daarom zorgvuldig worden overwogen of de huidige opzet, met zowel lokale als nationale afspraken, de gewenste aanpak is.

De keuzes die op deze twee vlakken worden gemaakt (het doel van het meten van de resultaten van politiewerk en de vraag op welk(e) niveau(s) en door wie doelstellingen en indicatoren moeten worden



vastgesteld), kunnen de Nederlandse strategie voor het meten van resultaten meer samenhang geven. Bovendien zullen zij bepalen welke praktijken uit de casestudiejurisdicties toegepast zouden kunnen worden in Nederland.