

# VU Research Portal

## Sturingsperikelen in de Politieorganisatie. Een verkennende antropologische studie

Braun, D.

1999

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Braun, D. (1999). *Sturingsperikelen in de Politieorganisatie. Een verkennende antropologische studie.* [, Vrije Universiteit Amsterdam]. Ernst & Young.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Samenvatting

Het sturen van het werk van politiemedewerkers door hun managers is geen eenvoudige aangelegenheid. Factoren die het sturen van politiewerk compliceren kunnen zowel gezocht worden in de structurele inrichting van de politieorganisatie, als ook in de organisatiecultuur binnen de politiekorpsen.

Ik belicht de sturingsperikelen binnen de politieorganisatie in deze studie vanuit drie invalshoeken: eerst besteed ik aandacht aan de structurele componenten van de politieorganisatie, vervolgens onderzoek ik de organisatiecultuur en tenslotte beschouw ik mogelijkheden voor vergroting van het sturingspotentieel van politiemangers. Het onderzoek past binnen een cultureel antropologische onderzoekstraditie. Ik maak onder meer gebruik van participerende observatie en ga uit van antropologische theoretische kaders. De empirische gegevens in deze studie heb ik binnen het politiekorps Kennemerland verzameld.

### *Sturing en structuur*

Deze studie begint met een analyse van de structuur van het politiekorps Kennemerland. Ik verricht de analyse aan de hand van een achttal praktijkvoorbeelden en met de theorieën van Mintzberg en Hofstede als uitgangspunt. Uit de analyse blijkt dat het onderzochte politiekorps een hybride mengvorm is, met kenmerken van de machinebureaucratie, de professionele bureaucratie en de bestuurlijke adhocratie. Activiteiten binnen het politiewerk zijn niet routinematig en moeilijk meetbaar, doelstellingen zijn dubbelzinnig er is sprake van onbekende effecten van interventies op de werkprocessen.

De effectiviteit van de structuur en sturingsinstrumenten in een organisatie hangt af van twee factoren: functionaliteit en consistentie. Wat betreft de functionaliteit kan na bestudering van de praktijkvoorbeelden worden geconcludeerd dat dikwijls de verkeerde sturingsinstrumenten in de verkeerde situatie worden toegepast of dat geen gebruik wordt gemaakt van voor de hand liggende sturingsinstrumenten. Ook aan de eis van consistentie wordt niet voldaan. Verschillende sturingsinstrumenten worden tegelijkertijd toegepast met het doel het sturingspotentieel in de organisatie te verhogen, hetgeen juist een averechts effect heeft.

### *Sturing en cultuur*

De structurele benadering biedt belangrijke inzichten, maar geeft een eenzijdig beeld. In de praktijk blijkt de structuur onvoldoende mogelijkheden voor effectieve sturing te geven. Ook analytisch gezien schiet het structuurperspectief te kort om recht te doen aan de complexiteit van de organisatie. Ik maak daarom een overstap naar het cultureel perspectief en volg daarmee de theoretische koers die ook Mintzberg en

Hofstede bewandelen. Ik onderzoek in hoeverre de cultuur een verbindend effect heeft of dienst kan doen als sturingsinstrument. Ik ga uit van een cultuurbenadering waarbij cultuur wordt gezien als hulp bij het aangaan van de uitdagingen van alledag en waarbij de interne samenhang van een cultuurpatroon wordt benadrukt. Daarbij besteed ik speciale aandacht aan de interne differentiatie die zich binnen een organisatie voor kan doen. Ik beschrijf het proces van de vorming van subculturen en ga in op de politieke processen en verschillende belangen van groepen en individuen in organisaties.

De analyse van het cultuurpatroon binnen de politie Kennemerland en de cultuurpatronen van de verschillende subgroepen brengen zowel gemeenschappelijke normen en waarden aan het licht, als het patroon van normen en waarden van de verschillende subgroepen. Gemeenschappelijke cultuurkenmerken binnen het onderzoekskorps zijn mensgerichtheid (een sterke betrokkenheid met familiale trekken ten opzichte van elkaar) en theatraliteit (een intuïtieve en ad hoc werkwijze, veel projecten en werkgroepen, diverse initiatieven die bij de implementatiefase op niets uitlopen). Deze kenmerken hebben te maken met de slecht meetbare resultaten van politiewerk. Andere gemeenschappelijke kenmerken zijn een grote mate van intuïtief vermogen en improvisatievermogen (reageren op gevoel in plaats van op cijfers en feiten). De overkoepelende cultuurkenmerken van het politiekorps kunnen verklaard worden uit drie basisvragen, te weten: hoe gaan we om met het feit dat we onze missie niet kennen en onze doelen nooit zullen bereiken, hoe legitimeren we ons naar de buitenwacht toe en pareren we kritiek op ons functioneren en hoe organiseren we loyaliteit, opdat geen informatie uit de organisatie weglekt.

Subculturele verschillen zijn opvallend aanwezig in het onderzoekskorps. Ik maak een onderscheid in street cops, management cops en policy cops. Elke subgroep beschikt over sterk van elkaar afwijkende cultuurkenmerken en uitingsvormen hiervan. Ook macht, status en materieel gewin zijn verschillend verdeeld in het korps. Medewerkers uit de verschillende hiërarchische niveaus streven een ander type winst na binnen het organisatiepolitieke spel. De oorzaken van de culturele inconsistentie in het korps zijn gelegen in de diverse taakstellingen en externe omgeving van de subgroepen, een verschillend winststreven van de medewerkers, geringe interactiemogelijkheden van leden van verschillende subgroepen met elkaar en verschillend doorlopen enculturatieprocessen. Door de verschillen in culturele werkelijkheid bestaat er het risico van cultuurconflicten binnen het politiekorps bij het geven van sturing.

Geconcludeerd moet worden dat de cultuur binnen de politieorganisatie eerder belemmerend werkt op het geven van sturing, dan dat er sprake is van een coördinerend effect. Dit is vooral te wijten aan de grote mate van differentiatie in het korps.

### *Vergroten van het sturingspotentieel*

Deze studie eindigt toepassingsgericht. Ik streef ernaar aanbevelingen te doen om het sturingspotentieel in de politieorganisatie te vergroten. Ik stel interventiemogelijkheden voor vanuit de culturele- en vanuit de structurele invalshoek. Vervolgens construeer ik vier verandescenario's: een revitalisatiescenario, groeiscenario, innovatiescenario en een politiek scenario. De scenario's zijn ideaaltypische voorstellingen voor transformatie van het onderzoekskorps en de Nederlandse politie in haar totaliteit.

In het revitalisatiescenario onderzoek ik de mogelijkheden om de politie-organisatie te sturen vanuit een machinebureaucratische structuur. Centralisatie van macht en standaardisatie van werkprocessen zijn de voornaamste kenmerken bij dit structuurtype. De cultuur wordt bepaald door de volgende centrale basisvraag: hoe garanderen we een kwalitatief hoogwaardige en eenduidige uitvoering van het werk? Het revitalisatiescenario kan bereikt worden door de machinebureaucratische elementen te versterken, door de invloed van de ondersteunende staf verder te doen toenemen en door elementen van groei naar een professionele bureaucratie te remmen. Ontwikkelingen op nationaal niveau die het bereiken van het revitalisatiescenario stimuleren, zijn de oprichting van het kwaliteitsbureau voor de politie en de politieke en maatschappelijke behoefte aan standaardisatie van het politiewerk.

In het groeiscenario beschouw ik de mogelijkheden om de politieorganisatie te sturen vanuit een professioneel bureaucratische structuur. Decentralisatie van macht tot op het niveau van de street cops en verregaande professionalisering en standaardisatie van kennis en vaardigheden zijn de kenmerken bij dit structuurtype. De cultuur wordt bepaald door de volgende centrale basisvraag: hoe maken en houden we onze street cops optimaal toegerust voor de uitvoering van het werk? Het groeiscenario kan bereikt worden door de machinebureaucratische elementen te minimaliseren en door veel investeringen te plegen op het terrein van opleiding, vorming en beïnvloeding van normen en waarden van zowel street cops als management cops. Ontwikkelingen op nationaal niveau die het bereiken van het groeiscenario stimuleren zijn een toenemende mate van aandacht voor de opleidingen van de politie en een groeiend aanbod hierin.

In het innovatiescenario bespreek ik de mogelijkheden om de politieorganisatie te sturen vanuit een divisiestructuur. Decentralisatie van macht tot aan het niveau van de districten en het continu meten van resultaten zijn de voornaamste kenmerken bij dit structuurtype. De cultuur wordt bepaald door de volgende centrale basisvraag: hoe verwezenlijken we onze in streefcijfers uitgedrukte doelstellingen? Het innovatiescenario kan bereikt worden door een wezenlijke vooruitgang in technische hulpmidde-

len op het terrein van informatisering en methoden voor tijdregistratie en resultaatmeting te bewerkstelligen, welke gepaard moeten gaan met een cultuurverandering en gewijzigde stijl van leiding geven van management cops en het eerste echelon leidinggevenden. Op nationaal niveau wordt binnen de politie en door externe belanghebbenden hard aan deze ontwikkelingen gewerkt.

Het politiek scenario geeft geen ideaaltype weer. Integendeel, met het beschrijven van het politiek scenario wil ik een waarschuwing geven. Een waarschuwing voor de risico's op verval en verregaande politisering, wanneer geen wezenlijke keuzen worden gemaakt in het organiseren van de sturing binnen de politieorganisatie. Het politiek scenario is een scenario van non-keuzen en van energieverlies: binnen de verpolitiseerde politieorganisatie wordt wel getracht sturing te bewerkstelligen, maar er worden zoveel krachten gelijktijdig in beweging gezet, dat deze elkaar opheffen. Hierdoor is het sturingspotentieel van politiemangers en van bestuurlijk verantwoordelijken uiteindelijk maar zeer beperkt. Het realiteitsgehalte van het politiek scenario is hoog. Het onderzoekskorps en ook andere politiekorpsen hebben een sterke hybride structuur en een inconsistent cultuurpatroon. Binnen de Nederlandse politie zijn tendensen waarneembaar, die wijzen op verregaande politisering van de politieorganisatie. Om het risico van verval tot het politiek scenario te verkleinen is het noodzakelijk dat bestuurders en policy cops keuzen maken.

Aan het einde van dit proefschrift spreek ik geen voorkeur uit voor het revitalisatiescenario, het groeiscenario of het innovatiescenario. Al deze scenario's zie ik als reële en uitdagende opties voor het verhogen van het sturingspotentieel binnen de politieorganisatie. Wel maak ik een keuze tegen het politiek scenario, tegen de inconsistentie en tegen het niet maken van keuzen. Deze elementen leiden tot onnodig energieverlies en gebrek aan stuurkracht. Het is aan bestuurders en politiemangers om de energie effectiever in te zetten en keuzen te maken.