

De wederopbouw van een politiekorps

Dr. L.E.M. Klinkers en
B.R. Visser

Dr. Klinkers is bestuurskundig en
juridisch adviseur, de heer Visser is
Commissaris van Politie in Amsterdam¹

Inleiding

Deze case-study handelt over het proces van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering dat leidde tot ingrijpende veranderingen in werkwijze en structuur van de Amsterdamse politie. Aan die ontwikkeling ligt een beleidsanalytische theorie ten grondslag. Wij hebben gekozen voor een verteltrant in de vorm van een kroniek van gebeurtenissen, doorsneden met kanttekeningen in cursief. Die kanttekeningen bevatten deeltjes van de beleidsanalytische theorie die gebruikt is om dat proces vorm en inhoud te geven.

Amsterdam omstreeks 1980

Het politiekorps van circa 3500 personen staat onder grote druk:

- de geregistreerde criminaliteit is in Amsterdam in 10 jaar verdrievoudigd zonder dat de uitbreiding van het recherchepersoneel hiermee gelijke tred heeft gehouden;
- de werkdruk neemt zodanig toe dat honderden agenten met kraanwagens, paarden en honden het stadhuis belegeren; men eist een extra toelage omdat de salarissen in het hele land gelijk zijn maar het werk in Amsterdam door zijn massaliteit complexiteit en opeenstapeling van problemen (stadsvernieuwing, kraken, drugs, (illegale) vreemdelingen, rellen) niet naar evenredigheid beloond wordt; deze acties leiden niet tot resultaat;
- per jaar worden circa 120.000 processen-verbaal opgemaakt; daarvan bereiken 15.000 uiteindelijk de rechter; de rest wordt door het korps en het openbaar ministerie 'opgelegd' omdat men er niets mee kan doen: de verwerkingscapaciteit is niet op een groter aantal berekend en er is te weinig celruimte; men arresteert iemand tientallen malen en ziet hem enkele uren later weer op straat;
- de van oudsher bindende factor: trots zijn op het eigen korps – laatste middel om het geloof te behouden – brokkelt af door twee geruchtmakende corruptieschandalen.

Kortom, het korps heeft het gevoel de greep op zijn werk te verliezen. Men ziet

onvoldoende resultaat van zijn werk, men voelt zich door het plaatselijk bestuur in de steek gelaten, er komt geen werkdruk-toelage, men krijgt te weinig steun van het justitiële apparaat, de bevolking is ronduit negatief, de integriteit is in het geding: 'men loopt te schudden in het tuig'. Iedereen geeft elkaar de schuld en vooral luidt de klacht: er is geen duidelijk en samenhangend beleid.

Dan wordt er een nieuwe hoofdcommissaris benoemd onder de uitdrukkelijke voorwaarde: maak een beleidsplan en liefst zo snel mogelijk. Hij mag zich een half jaar inwerken. De inhuldiging van de koningin in Amsterdam, gepaard gaande met ongekende verstoringen van de openbare orde, geeft de nieuwe hoofdcommissaris nog enkele maanden uitstel. Maar dan moet dat beleidsplan er toch maar eens komen, vindt de gemeenteraad.

Zomer 1981

Men start op de – bij de politie – gebruikelijke manier: uit het abstracte artikel 28 Politiewet² proberen concrete doelen af te leiden en daarover amenderend commentaar te vragen aan groepen binnen het korps. Dat loopt natuurlijk vast. Het is belangrijk doelen te formuleren, maar op die manier gaat het mis. Na enkele hoofdstukken sterviele tekst begrijpt men dat zo'n aanpak geen nieuw leven kan verwekken in een korps dat in een identiteitscrisis lijkt te verkeren. Er dreigt een langdurig, moeizaam en nutteloos beleidsontwikkelingsproces.

Visser gaat op zoek naar wetenschappelijke assistentie. Dat leidt tot samenwerking met Klinkers. Die ontwerpt een beleidsanalytisch concept als fundament van een veranderingsproces met als belangrijkste uiterlijke kenmerken:

- een absolute beperking tot hoofdzaken,
- de aanwezigheid van wil en moed het veranderingsproces te trekken door een actieve opstelling van de verantwoordelijke managers,
- de beheersing van beleidstechnieken door de managers die het proces dragen en leiden,

¹ Dr. L. E. M. Klinkers is werkzaam als bestuurskundig en juridisch adviseur, gespecialiseerd in beleidsanalyse, bij non-profit organisaties, o.m. bij diverse politiekorpsen. Hij is verantwoordelijk voor de inbreng en de toepassing van de beleidsanalytische theorie waarop het proces van beleidsontwikkeling van het Amsterdamse korps is gebaseerd. Na het totstandkomen van het beleidsplan was hij tot eind 1984 betrokken bij de uitvoering daarvan.

² B. R. Visser is, m.i.v. februari 1985, als commissaris belast met de leiding van het nieuwe, achtste, politiedistrict in Amsterdam. In 1981 door de hoofdcommissaris benoemd tot chef van het stafbureau korpsleiding droeg hij o.m. de verantwoordelijkheid voor het opzetten en bewaken van het gehele traject dat het veranderingsproces vanaf najaar 1981 tot 1985 doorliep.

² Artikel 28 Politiewet luidt: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.'

- de inhoud van het proces doen geboren worden aan de basis, maar
- de beslissingsbevoegdheden alleen in handen leggen van hen die de verantwoordelijkheden dragen,
- de mogelijkheid om in de tijd snel te opereren.

De hoofdcommissaris gaat akkoord. De eerste stap is het achterhalen van de belangrijkste symptomen.

September 1981 tot maart 1982

1 Inventarisatie van problemen/knelpunten/symptomen

Als er problemen zijn moet men ze een naam geven. Tot dat doel zijn twee groepen geraadpleegd (een van buiten en een van binnen het korps):

- extern circa 30 personen die een functionele relatie tot politieorgaan onderhouden, zoals bijvoorbeeld advocaten, raadsleden, vertegenwoordigers van hulpverleningsinstanties, verslaafden, buitenlanders, winkeliers, vertegenwoordiger klachtenbureau, vertegenwoordigers openbaar ministerie e.a.;
- intern ook circa 30 personen, elk honderdste personeelslid op de salarislijst, dus dwars door alle afdelingen en rangen heen.

Die personen zijn op persoonlijke titel mondeling gevraagd aan te geven a) met welke drie belangrijkste onderwerpen de politie zich zou moeten gaan bezighouden en b) waarom ze dat vonden.

Ter toelichting op deze aanpak passen de volgende beleidstheoretische kanttekeningen. Deze worden in dezelfde stijl geformuleerd als de kroniek van gebeurtenissen. Het nadeel van de grenzen die dit stelt aan nuanceren (o.m. door achterwege laten van verwijzingen naar of bespreking van literatuur/anders georiënteerde beleidstheorie) wordt hopelijk vergoed door het voordeel van de beknoptheid. Voor de goede orde wordt hieraan toegevoegd dat in dit bestek geen volledig inzicht kan worden gegeven in alle samenstellende bestanddelen van de gehanteerde theoretische basis, noch een presentatie van die bestanddelen aansluitend aan elkaar kan plaatsvinden. In de marge van de chronologie worden alleen die theoretische deeltjes eruit gelicht die in concreto iets toelichten over de loop der gebeurtenissen.

Functioneel criterium

Onderzoekers die wijsheid en waarheid niet aan eigen wetenschap kunnen ontfangen moeten die elders halen. Bijvoorbeeld door het te vragen aan personen van wie men weet, vermoedt of verwacht dat ze daarover iets te melden hebben. Men kan zekerheid zoeken in het

hanteren van een getalscriterium: het benaderen van grote aantallen mensen. Dat heeft (in deze context) meestal de vorm van een bevolkingsonderzoek. Men kan ook validiteit van uitspraken zoeken via een functioneel criterium: mensen raadplegen die weten waarover ze praten omdat ze een relatie tot het onderwerp in kwestie hebben. De veronderstelling hierbij is dat de functionele betrokkenheid borg staat voor zinnige mededelingen over het onderwerp. Wij kiezen (op dat moment maar ook in latere fasen van het proces van beleidsontwikkeling) voor het functionele criterium. Een bevolkingsonderzoek wijzen wij af. Niet in absolute zin, maar als middel tot het verwerven van zodanige inzichten dat die een stevig fundament voor beleidsontwikkeling zouden kunnen zijn.

De kracht van een bevolkingsonderzoek ligt op andere terreinen. Degene die het onderneemt zendt daarmee een signaal uit naar de bevolking in de trant van: 'denk niet dat we u vergeten; we zijn met u bezig.' In de tweede plaats bevat het resultaat van een bevolkingsonderzoek materiaal om accenten te (ver)leggen of om bij te sturen NADAT een beleidsproces (dat op een andere manier is gefundeerd en ontwikkeld) enige tijd in uitvoering is. Nog anders gezegd: men kan geen beleid ontwikkelen op basis van uitspraken in de trant van: '53% van de bevolking is tevreden met haar politie en heeft in de afgelopen drie jaren geen contact met de politie gehad.'

Wat is de zwakte van het gebruik van een functioneel criterium? Primair een emotioneel aspect. De validiteit van uitspraken wordt i.h.a. zozeer vereenzelvigd met de inschakeling van veel mensen dat men moeite heeft te accepteren dat de inbreng van slechts enkele tientallen afdoende informatie zou bevatten.

Die emotionele weerstand kan men als volgt wegnemen:
- analyseer van hoeveel verschillende kanten men tegen het onderwerp kan aankijken; dus een selectie van het aantal invalshoeken of optieken, bijvoorbeeld tien;

- noem namen van degenen van wie bekend is of verwacht kan worden dat die over die invalshoek iets te vertellen hebben;

- als het aannemelijk is dat per invalshoek verschillend gedacht kan worden neem dan niet een, maar twee of drie of vier personen per invalshoek;

- bij - bijvoorbeeld - tien geselecteerde optieken en - bijvoorbeeld - vier personen per optiek komt men op veertig te raadplegen 'experts'; in het licht van het werken met een getalscriterium (statistiek) een te verwaarlozen aantal, maar bij het hanteren van een functioneel criterium al teveel; d.w.z. bij een uitgekende vraagstel-

ling zal na twintig consultaties de eenentwintigste niets nieuws meer hebben toe te voegen aan wat al is gescand.

Deze werkwijze heeft de volgende valkuilen. Het kan zijn dat men te weinig, of niet adequate invalshoeken analyseert. Reden om de analyse te verrichten in nauw overleg met een heterogeen gezelschap. Ook kan men zich vergissen in het 'expertschap' van deze of gene uitverkorene. Die zwakte moet dan worden gecompenseerd door anderen binnen die invalshoek. Tenslotte ligt een probleem bij de verwerking van de ingewonnen informatie: degene die de respons bewerkt en verwerkt moet die techniek (te vergelijken met verzamelingenleer in de wiskunde) beheersen. In de marge van deze argumenten voor het gebruik van een functioneel criterium om zinnige informatie van externen te krijgen speelt een viertal nevendoelen: a) tegenover de buitenwacht (o.a. de politieke organen en de pers) legitimeren dat de politie dienstbaar is aan de bevolking, b) dat de 'consumenten' de basis van het beleidsproces leggen, c) dat niet met stokpaarden of oogkleppen gewerkt wordt en d) dat er snel iets gaat beginnen.

Voor het benaderen van de internen gelden drie nevendoelen: a) het verwerven van controle-informatie (ter vergelijking van hetgeen de externen meedelen), b) intern het signaal geven dat er iets gaat beginnen en c) vanaf het begin er geen enkele twijfel over laten bestaan dat het proces *inhoudelijk* door de basis wordt getrokken.

2 De namen van de symptomen

Circa 60 personen mogen dus drie onderwerpen noemen ter indicatie van de belangrijkste 'pijn' van politiezorg. Dat kan in beginsel een score van circa 180 verschillende items opleveren. Analyse van die bonte reeks levert in de Amsterdamse situatie echter niet meer dan vijf onderwerpen op die daarna gemakshalve *hoofdthema's* worden genoemd. Niet iedereen benoemt de knelpunten, problemen of symptomen hetzelfde; overduidelijk dragen zij echter de gezamenlijke facetten aan die tot formulering van de vijf hoofdthema's leiden.

Deze heten achtereenvolgens:

- *de vreemdelingenproblematiek*: teveel illegaal in Amsterdam aanwezige vreemdelingen waar crimogene accenten aan kleven.
- *de kleine criminaliteit*: massaliteit van normvervagend, en daaruit voortvloeiende strafbaar gedrag.
- *de externe betrekkingen*: volstrekt verstoorde verhoudingen tussen het korps aan ene zijde en de gemeente

(raad, b&w, ambtenaren), het openbaar ministerie en de bevolking aan andere zijde,

- *de drugproblematiek*: een ogenschijnlijk niet te stuiten proces van verloedering van de stad door het gebruik van drugs,
- *het functioneren van het korps*: volstrekt verstoorde persoonlijke en zakelijke verhoudingen intern.

Tevoren is afgesproken dat de te verwachten grote hoeveelheid symptomen zullen worden voorgelegd aan het politieke gezag, in casu aan de burgemeester als korpsbeheerder, en eventueel aan de betreffende gemeenteraadsc commissie als de burgemeester dat wil. Deze moeten dan op politieke gronden beslissen welke knelpunten in aanmerking komen om als eerste aangepakt te worden, want alles aanpakken kan toch niet; wederom aan het begin van het beleidsproces de inbouw van het (externe) politieke moment, nodig om op elk gewenst moment te kunnen volhouden dat aan de voet van dat proces niet het eigenbelang van de politie of haar beperkte zicht op haar maatschappelijke functie heeft gelegen, maar de politieke wil om bepaalde zaken wel en andere zaken niet de voorrang te geven.

Als echter blijkt dat circa 60 informanten uiteindelijk niet meer dan vijf hoofdthema's weten aan te geven is die politieke screening niet nodig. Temeer waar terzelfder tijd (zoals achteraf blijkt) de burgemeester – zonder op de hoogte te kunnen zijn van de bewerking die de informatie op dat moment ondergaat – in een lezing voor de Kamer van Koophandel zelf vier van de vijf thema's noemt als de onderwerpen die voor een stevige aanpak in aanmerking komen. Dit verschaft het proces vanaf het begin het gewenste politiek/bestuurlijke draagvlak.

Maar het eerste verzet is er ook. De 60 informanten blijken de verkeerschaos in Amsterdam niet als een van de meest wezenlijke problemen aan te merken. Voorzover het in hun indicatie van de belangrijkste punten van politiezorg opdoemt vindt het zijn plaats als een van de vele details van het thema kleine criminaliteit.

Het verzet daartegen komt van interne zijde. De Amsterdamse politie heeft in 10 jaar de grootste en mooiste verkeersdienst van het land opgebouwd. Niet minder dan 450 personeelsleden vinden daarin hun werk. Als iedere inwoner en bezoeker van Amsterdam dagelijks ervaart hoe moeizaam de verkeersafwikkeling is en hoezeer men parkeerregels, stoplichten en andere verboden aan de laars lapt, is het voor de Verkeersdienst onverteerbaar dat de problematiek van het verkeer niet als een van de belangrijkste hoofdthema's uit de bus komt: 'dat onderzoek deugt van geen kant'.

Op dat moment blijkt het belang van een van de hoofdzaken van zo een verandingsproces: de hoofdcommissaris dient de wil en de moed te hebben pressie van een deelgroepering om zogenaamd te nuanceren tegen te houden. Hij geeft dan ook niet toe aan de druk de verkeersproblematiek tot zesde hoofdstuk te benoemen. De prijs die hij daarvoor betaalt is dat de eerste tegenwerking een feit is. Hoewel dat uiterst hinderlijk is – en soms zelfs slopend – is dat minder erg dan in te leveren op een van de basisprincipes van het proces, namelijk een voortdurende en consequente bewerking van het oorspronkelijke – door de basis aangedragen materiaal; dit ter voorkoming van vertroebeling van de beleidsanalytische ondergrond van het ontwikkelingsproces. In de loop van dat proces volgen nog vele – verscholen en openlijke – vormen van tegenwerking. Een aantal haalt de landelijke pers. We gaan er hier niet verder op in en volstaan met de algemene opmerking: ook al volgt men uiterst consequent het principe dat de inhoud van het ontwikkelingsproces wordt bepaald door de basis (= Amsterdammers en korpsleden) toch ontmoet men bij de uitvoering van zo een diepgaande aanpak alle denkbare vormen van tegenwerking van diezelfde basis.

Reductie van complexiteit

Het begin van het beleidsproces staat in het teken van de reductie van complexiteit. Een aantal malen zelfs. In de eerste plaats door van de informanten te verlangen dat ze slechts drie en niet vier of vijf of nog meer onderwerpen noemen waaraan naar hun idee onmiddellijk gewerkt moet worden. Op die manier zijn ze gedwongen te discrimineren tussen hetgeen ze echt belangrijk en hetgeen ze iets minder belangrijk vinden. Ook de omstandigheid dat ze op persoonlijke titel worden aangesproken en niet van tevoren de vragen kennen reduceert de complexiteit aanzienlijk. Als men dat niet op die manier doet beleggen de informanten vergaderingen met achterbannen, 'goot men het eerst nog even in de groep', als gevolg waarvan de niet relevante nuanceringen de kleur, geur en smaak van de informatie bepalen.

De verwerking van de informatie in dit stadium, als ook bij daarna volgende verwerkingen en bewerkingen van materiaal, geschiedt op basis van principes van verzamelingenleer. Het is die methodiek (die in onderdeel 3 nader wordt toegelicht) die in alle duidelijkheid, dus ontdaan van nuances die in dat stadium niet terzake zijn, aanwijst welke onderwerpen als trekpaarden kunnen fungeren om de vastgelopen kar uit het moeras te halen.

3 De oorzakenanalyses

Nadat de burgemeester zijn fiat heeft

gegeven alle kracht te zetten op het bestrijden van die vijf hoofdstukken, wordt daaraan begonnen door een diepte-analyse te maken van elk thema. Die heten: oorzakenanalyses. Ze zijn bedoeld om aan te geven wat er achter en onder die hoofdstukken's oorzakelijk schuil gaat.

Per hoofdstuk wordt een groep van circa 20 experts geselecteerd. Zowel interne als externe personen. Zij worden verzocht op een bepaald tijdstip aan het hoofdbureau van politie te verschijnen om gedurende een half uur hun medewerking te verlenen aan de verdere ontwikkeling van het beleidsproces. Meer informatie ontvangen ze niet. Als ze arriveren merken ze dat ze niet de enige genodigden zijn, sommigen zelfs elkaars verkleerde tegenstander. Na een korte uitleg van de reden van hun aanwezigheid (namelijk hun bijzondere expertise in relatie tot onderdelen van het proces van beleidsontwikkeling) ontvangen ze twee kleine velletjes papier. Vier zijden, goed voor het opschrijven – in trefwoorden – van het antwoord op vier vragen. Die vragen zijn:

- wat vindt u problematisch, symptomatisch, knelpuntachtig ten aanzien van het hoofdstuk waarvoor u hier aanwezig bent?
- waar komen die problemen, symptomen, knelpunten volgens u vandaan?
- wat wilt u dat er bereikt wordt?
- waarom wilt u dat?

Voor elke vraag krijgt men circa 7 minuten. Na een half uur is de sessie voorbij en wordt men verzocht op te stappen. Sommigen, in de verwachting dat na het schriftelijk een pittige discussie van enkele uren zal volgen waarin men wel eens zal vertellen hoe het allemaal in elkaar steekt en wat er aan moet worden gedaan, verlaten teleurgesteld de zaal.

Van die tachtig kantjes papier per hoofdstuk wordt een oorzakenanalyse gemaakt. Dat zijn (in dit geval grote) vellen waarop staat afgebeeld, in de vorm van een stroomdiagram, hoe het netwerk van problemen en oorzaken van het betreffende onderwerp eruit ziet, hoe zij zich tot elkaar verhouden en welke onderlinge rangorde zij hebben (wat zijn de diepstliggende oorzaken).

Nominale groep

Expertgroepen formeren en vervolgens schriftelijk hun bijzondere kennis ten aanzien van het onderwerp 'aftappen' is gebaseerd op de theorie van de 'nominale groep'. Een vorm van schriftelijk brainstormen met het oog op het in kaart brengen van *dissensus*. Dat wil zeggen: iedereen heeft gelijk, maar dan wel alleen voor dat deel van de werkelijkheid dat hij overziet. Een ieder tekent voor de kwaliteit van hetgeen hij opschrijft en hoeft zich absoluut niet te bekommeren over de

vraag of, en zo ja in welk opzicht, zijn mening overeenstemt met die van een ander. Dat is een taak voor iemand die in de heterogene informatie – wederom via verzamelingenleer – groepen van bij elkaar horende items zodanig rangschikt dat iedere informant later zijn eigen bijdrage herkent en tevens ziet hoe die zich verhoudt tot de opmerkingen van andere experts. De relatieve (op het individu gerichte) dissensus laat dus uiteindelijk op een grote kaart de consensus van de groep zien.

Wat het maken van oorzakenanalyses betreft passen (vooraangaande aan de volgende kanttekening) de volgende opmerkingen:

- het lijkt op de delphi-methode maar wijkt daarvan op enkele punten af, met name door de last van de geldigheid van het resultaat niet alleen op de schouders te leggen van hen die inhoudelijk deskundig zijn, maar vooral ook op degenen die door het bewerken van het materiaal de vorm van de analyse bepaalt; deze voegt inhoudelijk niets toe, en is slechts een informatieverwerkend en -bewerkend 'bedrijf'.
- anders dan bij de delphi-methode is ook de druk waaronder het proces zich afspeelt: men heeft geen tijd om lang na te denken, te vergaderen met achterbanen, noch is er ruimte om vellen papier vol te schrijven; wat eruit komt is elementair.
- visueel toont een oorzakenanalyse twee zaken: a) van links naar rechts uit welke oorzakenketens een symptoom is opgebouwd; b) van onder naar boven uit welke causale lagen het symptoom voortkomt.
- of zo'n analyse correct het netwerk van problemen en hun oorzaken weergeeft is uitsluitend ter beoordeling van de informanten; zij worden met het resultaat geconfronteerd en moeten antwoord geven op de vraag of zij voor dat resultaat willen tekenen.

De methodiek

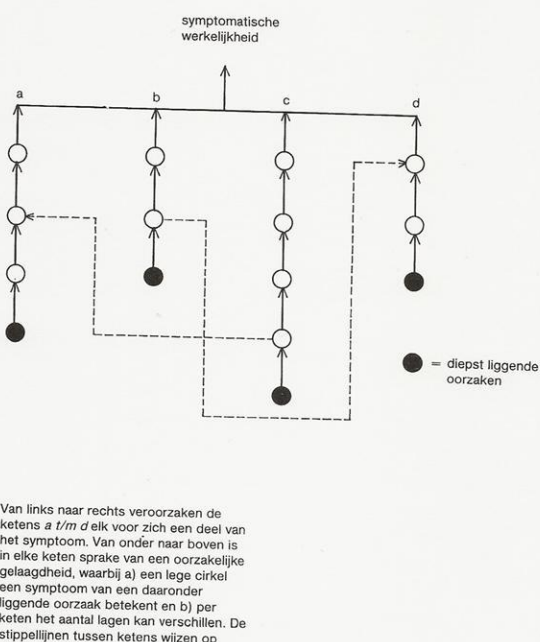
De hierbij gebruikte methodiek, gelijkend op die van de verzamelingenleer, kan niet in extenso worden toegelicht. Volstaan wordt met een analogie. Vergelijk die tachtig kantjes papier met een zak, gevuld met duizend stukjes van een puzzel zonder te weten wat die puzzel voorstelt. Hoe slaagt men erin toch die puzzel te maken? Doordat men a) weet wat men zoekt en b) weet waar men op let om het te vinden.

Men zoekt namelijk a) vier stukjes van de puzzel waarvan men b) weet dat ze twee rechte kanten hebben: de vier hoekstukjes. Daarna zoekt men a) alle stukjes, die b) een rechte kant hebben. Met deze stukjes is het uiterst eenvoudig de bovenkant, de onderkant, de uiterste rechterkant en de uiterste linkerkant van

de puzzel vast te stellen; het raamwerk. Tenslotte vindt men door het a) groeperen van stukjes naar b) kleur langzaam maar zeker de samenstellende bestanddelen binnen dat raamwerk.

Zo ongeveer wordt ook een oorzakenanalyse gemaakt. Eerst wordt het materiaal onderzocht op het aantal te onderscheiden oorzaken 'families'. Van links tot rechts verschijnen dan op papier ketens van oorzaken die elk voor zich een deel van het ontstaan en bestaan van het geanalyseerde symptoom voor hun rekening nemen. Daarmee worden de uiterste linker- en rechterkant van de analyse vastgesteld. Vervolgens wordt per keten (en later zo mogelijk tussen ketens) de oorzakelijke gelaagdheid onderzocht. Op die manier wordt zichtbaar waar de bovenkant (het symptomatische) van de analyse ligt en waar de onderkant (de diepst liggende oorzaken) zich bevindt.

In gestyleerde vorm ziet zo een oorzakenanalyse er als volgt uit:



onderlinge causaliteit, een complicerend aspect bij het ontwerpen van oorzakenanalyses en bij het proces van eliminatie van onderliggende oorzaken. Sommige analyses van een symptoom hebben een smalle basis (= weinig ketens) en een hoge gelaagdheid. Dat betekent in de praktijk van beleidsuitvoering door middel van oorzaakeliminatie: op weinig fronten hoeven in te grijpen maar een lange doorlooptijd voordat er resultaat is. In geval van een brede basis (= veel oorzakelijke ketens) en bijvoorbeeld weinig gelaagdheid vereist de uitvoering door middel van oorzaakeliminatie inzet op vele fronten, maar een betrekkelijk snel zichtbaar worden van resultaten. De Amsterdamse analyses, met veel ketens en een hoge gelaagdheid, vergen een inzet op niet minder dan 135 fronten. Het zal jaren duren voordat effecten opvallen, als die tenminste niet door nieuwe ontwikkelingen teniet worden gedaan voordat ze zichtbaar zouden kunnen worden.

De kanttekeningen die tot dit moment zijn gemaakt kunnen als volgt in een analogie worden samengevat. Een bedrijf dat olie wilt moet ten minste de drie volgende expertises in huis hebben:

- a) men moet weten *waar* men naar olie boort; men dient die plekken op te zoeken die het vermoeden wekken dat daar olie gevonden kan worden;
- b) men moet weten *hoe* men naar dat kostelijke produkt boort; op zandgrond dient men andere boormethoden te hanteren dan op rotsgrond;
- c) men moet weten *op welke manier* men de spuitende olie opvangt; men moet de olie zodanig 'in het vat gieten' dat de omgeving niet wordt bevuild.

Zo moet men ook werken in de fase van het ontwikkelen van nieuw beleid. Men 'boort' naar informatie bij personen van wie men met redelijke zekerheid mag aannemen dat zij iets te vertellen hebben: het functionele criterium. Men boort via een methode die garandeert dat men in zeer korte tijd in de hoofden en harten van die personen kan afdalen: de methode van de nominale groep. Men 'vangt' de opborrelende informatie op in een 'vat' dat overzichtelijk de samenhang tussen alle nuances van de informatie presenteert: de oorzakenanalyse.

Het elimineren van oorzaken

Oorzaken worden geanalyseerd met het oog op eliminatie daarvan. Dit is de kern van de beleidstheorie die hier is gehanteerd. Om beknoptheidsredenen is het niet mogelijk dit stap voor stap uit te leggen. Volstaan wordt met drie uitspraken die voor een goed verstaander wellicht onmiddellijk duidelijk zijn en bij een ander misschien voldoende nieuwsgierigheid wekken om er in een ander verband op door te vragen. Uitspraken:

- a) Beleidvoeren is het reduceren van de onzekerheid of men komt waar men wil zijn (namelijk de gewenste situatie) d.m.v. het systematisch ruimen van in kaart gebrachte barrières tussen de ongewenste en de gewenste situatie. Voorbeeld: iemand die niet op zijn stoel wil blijven zitten maar een deur wil bereiken en – al doende – die deur bereikt, heeft dat klaargespeeld NIET door in de richting van die deur te lopen, maar door op een goede manier weg te lopen van de stoel, als gevolg waarvan hij op een zeker moment bij de deur is. Met elke stap verkleint hij de onzekerheid of hij de deur zal bereiken, nimmer de zekerheid hebbend dat hij die ook echt zal bereiken. De enige die hij zichzelf moet verschaffen is: weten welke barrières hij *achter zich moet laten*. Steeds als hij zo een barrière achter zich laat weet hij dat hij op de goede weg is. Ander voorbeeld: iemand die van Amsterdam (ongewenste situatie) naar Parijs rijdt (gewenste situatie) weet bij het zien van het bordje Antwerpen twee dingen: a) dat hij zich verwijderd heeft uit de plek waar hij niet wilde zijn (Amsterdam) en b) ook nog op de goede weg is (tot dusver de juiste barrières achter zich gelaten). Of hij ooit Parijs bereikt zal worden bepaald door de vraag of hij voldoende barrières op de route Amsterdam-Parijs achter zich laat. Terzijde: ziet hij echter het bordje Alkmaar, dan geldt alleen puntje a); wel weg uit de ongewenste situatie maar de verkeerde barrières achter zich gelaten hebbend. Voor de volledigheid een andere analogie: een raket die naar de maan wordt gestuurd bereikt die maan, niet doordat hij naar die maan toekeerst, maar doordat hij zich op een goede manier (= niet verkeerd gericht, niet ontploffend, niet tegen een komeet botsend enz.) verwijderd van de aarde, als gevolg waarvan hij de maan bereikt. Een daarbij horende noodzakelijke voorwaarde is: op het moment van de start van de raket een zodanige kracht ontwikkelen dat men de zwaartekracht overwint en op die manier uit de dampkring kan geraken. In termen van een proces van beleidsontwikkeling annex -uitvoer – in het begin vanuit de top met kracht en elan door de status quo heenbreken.
- b) De beleidvoerder vindt die barrières in de oorzakenanalyse; op basis daarvan bepaalt hij hoe diep in die analyse moet worden ingegrepen ter eliminering van oorzaken. In een kosten-baten-analyse vindt vervolgens de afweging plaats van de politieke, financiële, economische, maatschappelijke kosten en baten; dit is het voeren van de haalbaarheidsdiscussie. Dodelijk voor elk proces van beleidsontwikkeling is het voeren van een haalbaarheidsdiscussie ter gelegenheid van het formuleren van een gewenste situatie. Dat is te vroeg. De haalbaarheidsdiscussie kan en mag alleen plaatsvinden ter

gelegenheid van het beraad over de vraag: 'hoe diep kunnen we ingrijpen in de geïntegreerde oorzakenanalyse?'

c) Een beleidvoerder die zijn vak verstaat geeft problemen of knelpunten een naam, analyseert hun oorzaken en grijpt vervolgens zo diep als maar mogelijk is in die oorzakelijke structuur in. In wezen is dat het in werking stellen van een universeel mechanisme van doelbereiking: het cybernetische negatieve feedbackmechanisme.

4 De oorzaken omgebogen tot projecten

Het traject van oorzaak-eliminatie tot project (beschrijving) is essentieel. Veel beleidsprocessen blijven steken op dit scharnierpunt van theoretische voorbereiding naar operationele uitvoering. Om te voorkomen dat in het stadium van beleidsuitvoering de winst van het ontwikkelingsproces verdwijnt, wordt – zeer beknopt samengevat – als volgt gewerkt. Degenen die de informatie hebben verschaft voor het maken van een analyse flatteren als een laatste check het resultaat en geven aan waar kracht van eliminatie moet plaatsvinden. Na een overlegronde met de dienst- en medezeggenschapscommissies stelt de korpsleiding 29 projecten (hoofddoelen) vast, verdeeld over vijf eerder genoemde hoofdthema's. Die projecten zijn verdeeld in een:

- A-categorie: dat zijn projecten die de politie zelf kan aanpakken (zelf te ruimen barrières),
- B-categorie: dat zijn de projecten die op het niveau van het gemeentebestuur of op dat van het openbaar ministerie moeten plaatsvinden,
- C-categorie: dat zijn projecten waarvoor de centrale overheid zou moeten tekenen.

Bij elk project staat wat men ermee beoogt en welke moeilijkheden er ontstaan als men het project niet uitvoert. Samen met een beleidsanalytische toelichting in gepopulariseerde vorm is dit het beleidsplan: 36 pagina's dik en – in maart 1982 – met inzet van circa 300 personen zes maanden na de start al klaar. De burgemeester presenteert het aan de pers. De minister van binnenlandse zaken, dan nog niet wetend dat hij burgemeester van Amsterdam zal worden, verschaft het eerste miljoen om het plan uit te voeren. Elk personeelslid ontvangt een exemplaar.

Maart 1982 tot december 1982

1 Commissie Frieling

Ondanks loyale medewerking aan de totstandkoming van het beleidsplan blijven de vakbonden druk uitoefenen op de burgemeester om een werkdruktoelage

toe te kennen. Hij verwijst ze naar Den Haag. De minister besluit omstreeks februari 1982 samen met de burgemeester een breed samengestelde groep in te stellen met de opdracht advies uit te brengen over de vraag hoe de werkdruk in het korps kan worden bestreden. Dat rapport Frieling vermeldt in mei 1982 voor een belangrijk deel dezelfde boodschappen als reeds in het beleidsplan van maart staan. De nieuwe minister van binnenlandse zaken geeft de opdracht het beleidsplan en het rapport Frieling ineen te vlechten tot een omvattende rapportage, aangevuld met wat er allemaal ten behoeve van het korps moet worden gedaan en wie dat zou moeten doen. In december 1982 leidt dit tot aanbieding van het rapport 'Zo verandert de Amsterdamse Politie' aan de minister van binnenlandse zaken en aan de burgemeester. Dat boekje bevat 135 projecten, uit te voeren door het departement van binnenlandse zaken, dat van justitie, de gemeente, het openbaar ministerie en het korps zelf.

2 Voorbereidingen in het korps

In de tussentijd trekt de hoofdcommissaris persoonlijk door het hele korps om het (oorspronkelijke) beleidsplan toe te lichten. Projectleiders worden alvast aan het werk gezet om per project een plan van aanpak op te zetten, inclusief een raming van de kosten van uitvoering. De plannen van de projectleiders worden in de top en subtop van het korps en met de dienst- en de medezeggenschapscommissie besproken en in volgorde van (financiële) prioriteit geplaatst. December 1982 zijn de gefiatteerde plannen, voorzien van een prijskaartje, voor uitvoering gereed.

December 1982 tot zomer 1984

1 Bestuursakkoord/activiteitenplan

De vertegenwoordigers van de vijf in het geding zijnde partijen die 'Zo verandert de Amsterdamse Politie' hebben gemaakt bouwen het boek om tot een bestuursakkoord voor die partijen: een boek dat (uitsluitend in kolommen geschreven) mededeelt hoe de 135 projecten heten, wat elke partij erover denkt, welke prioriteit elk project heeft, hoe de eindbeslissing luidt en wie verantwoordelijk is voor het resultaat van uitvoering.

Bestuursakkoord

Het verschijnsel bestuursakkoord is niet nieuw. Gesloten tussen deze vijf partijen niettemin opmerkelijk. Enerzijds wegens het doorbreken van het hiërarchische patroon: het korps is ondergeschikt aan de burgemeester en kan eigenlijk niet op dezelfde voet partij in een akkoord zijn. Voor het openbaar ministerie geldt hetzelfde in relatie tot het departement van justitie. Anderzijds omdat ze alle vijf

belangen hebben die elkaar niet altijd verdragen.

Om die redenen, en omdat men niet in rechte aangesproken wenst te worden bij eventueel verzaken van een project geeft men de voorkeur aan de benaming 'Activiteitenplan'. Het zijn de twee

betrokken ministers, de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef die voor de uitvoering van die 135 activiteiten tekenen en zich tot het ruimen van de eigen barrières verplichten. Een uniek moment omdat de minister van binnenlandse zaken zich hierbij voor het eerst rechtstreeks verbindt t.b.v. een enkel korps activiteiten te ondernemen. Het is evident dat dit bij andere korpsen niet overwegend gunstig valt: de 135 projecten – en met name de projecten die het Amsterdamse korps zelf moet uitvoeren – worden hun als een spiegel voorgehouden. Ook binnen het departement is weerstand: 'daar heb je die Amsterdammers weer die steeds een uitzonderingspositie claimen, maar wij zitten er om voor de gehele politieorganisatie te zorgen'. Zonder zo een stelsel van afspraken, waarbij een minister zich durft te verbinden tot uitvoering van specifieke maatregelen voor specifieke noodsituaties, is het echter ondenkbaar dat er ook maar een millimeter verandert.

2 Formatie projectgroepen en afstemmingsoverleg

De vijf partijen formen in eigen huis een projectorganisatie. Die van het korps staat onder leiding van de hoofdcommissaris en kent een secretariaat van twee personen in voltijd, onder deeltijd-leiding van Visser. Ongeveer 12 projectleiders werken aan 60 projecten. Geld is beschikbaar doordat de minister van binnenlandse zaken heeft toegestemd in de kop/munt gedachte: structureel niet te vullen vacatures deels in geld uitbetaald krijgen.

Samen met de burgemeester, de hoofdofficier en de korpschef vormen – namens de ministers – de twee betrokken directeurs-generaal een 'Afstemmingsoverleg', eenmaal per drie maanden de balans van de voortgang opmaken. Het eerste voortgangsverslag van dat overleg is van november 1983. In elk voortgangsverslag wordt de tussenstand duidelijk gemaakt en worden problemen in de voortgang besproken en opgelost. Projecten die klaar zijn worden afgesloten.

Checks and balances

Niet elke partij is steeds gelukkig met haar verplichte aandeel in het 'Activiteitenplan'. Sommige projecten hebben het karakter van het brengen van de berg naar Mohammed. Men probeert soms onder de afspraak uit te komen. De vijf actoren, gesteund door een agendacom-

missie van ambtenaren van de vijf partijen, weten het proces echter steeds in evenwicht te houden.

Zomer 1984 tot december 1984

Tegen het aanbreken van de zomer 1984 vindt het 'Afstemmingsoverleg' de tijd gekomen voor een tussentijdse evaluatie. Klinkers maakt een diagnose van elk van de 135 projecten. Hij meet de voortgang in algemene zin, de potentie van ingrijpen in de oorspronkelijke oorzaken, de mogelijke aanwezigheid van reeds behaalde effecten, de mogelijke aanwezigheid van een aantal – van te voren gedefinieerde – ongewenste koersafwijkingen, de eventuele oorzaken daarvan en de nodige actie ter eliminatie daarvan. Van de 135 blijken op dat moment:

- 83 projecten precies volgens plan te verlopen,
 - 25 projecten slechts formeel te verlopen, het ene omdat ambtelijk vooroverleg plaatsvindt, een ander omdat gewacht moet worden op een uitspraak van een rechter en weer een ander omdat eerst nog een extern onderzoek moet worden afgerond; door te wachten of hier en daar een duw te geven komen die projecten vanzelf in het juiste spoor,
 - 27 projecten ofwel in een zeer vroeg stadium te zijn afgevoerd (nadat nadere analyse aan het licht bracht dat de kosten hoger dan de baten zouden zijn), hetzij op dood spoor te zitten.
- In december 1984 neemt het 'Afstemmingsoverleg' de daarvoor benodigde beslissingen.

December 1984 tot heden

1 Aanpassing structuur

De periode vanaf december 1984 staat – als sluitstuk van het ontwikkelingsproces – nagenoeg geheel in het teken van de structuraanpassing (structuur volgt beleid):

- de organisatie terugbrengen tot drie hiërarchische lagen,
- het overdragen van centrale bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan acht districtschefs,
- het overhevelen van circa 500–700 personen uit de centrale diensten naar de districten om daar wijkgerichte politiezorg te gaan verrichten onder afslanking van de topware centrale diensten.

De oorspronkelijk interne stuurgroep annex projectorganisatie is inmiddels vervuld voor een andere. Dit laatste deel van het traject wordt inhoudelijk begeleid door twee organisatiedeskundigen, vanuit BiZa gedetacheerd bij het korps.

2 Enkele projecten

De projecten variëren qua omvang en gewicht aanmerkelijk. Bij de zojuist

De voorwaarden hebben namelijk het karakter van conditiones sine qua non, zoals:

- als er niet een hechte - en voor procesleiders begrijpelijke en hanteerbare - theorie onder de beleidsontwikkeling ligt, begint men aan een avontuur,
- als de procesleiders niet bereid of in staat zijn op momenten van openlijk of verborgen verzet hun houvast te zoeken in continuïteit van die theoretische principes, wordt het proces een speelbal van wisselende machtspatronen en persoonlijke belangen,
- als het proces niet wordt gedragen door een actieve, initierende, richtinggevende uitstraling van de top wordt elk voorstel van de basis aangemerkt als een ingebrekestelling van de top en door die top liefdevol omarmd en doodgedrukt,
- als de besluitvorming niet in handen is van degenen die verantwoordelijk zijn, schept men met quasi-democratische omgangsvormen verwachtingen die men niet kan honoreren en daarmee een niet aflatende stroom verwijten over 'procedu-refouten', als zou men verzuimen relevante groeperingen te consulteren,
- als de inhoud van het nieuwe beleid niet wordt aangedragen door de basis, maakt men onzin en mist men de aansluiting voor de uitvoering daarvan,
- als men niet vanaf het eerste begin de vertegenwoordigers van het personeel systematisch bij de ontwikkeling betreft, vernietigt men het belangrijkste institutionele kapitaal: de motivatie om mee te werken aan de uitvoering van pijnlijke besluiten,
- als men de uitvoering van projecten niet in handen geeft van mensen die bereid zijn desnoods 'de Noordzee leeg te drinken', en die in staat zijn zich aan een strakke (financiële) planning te houden, worden geen grenzen verlegd en blijft alles zoals het was,
- als men niet bereid is aan een permanent secretariaat bevoegdheden te geven om die projectleiders in een stevige greep te houden, verzandt het proces in een nieuwe bureaucratie naast de reeds bestaande,
- als men op vitale momenten, te beginnen bij het eerste begin van de gedachtenvorming, verzuimt politiek/be-stuurlijke steun te verwerven ontwikkelt men beleid met oogkleppen op en mist men rugdekking op momenten waarop het erop aankomt,
- als niet de gereede partners, in casu de vijf partijen, zich middels een convenant jegens elkaar verbinden, werken hun institutionele eigenbelangen elkaar tegen,
- als men niet echt grote problemen heeft is het buitengewoon onverstandig een (politiek) beleidsplan te maken,
- als men jarenlang geen onderhoud aan het systeem pleegt moet men niet raar opkijken als men grote problemen ziet ontstaan,
- als het toeval niet op bepaalde

momenten geluk brengt is ook het vervullen van de zojuist opgesomde noodzakelijke voorwaarden onvoldoende om het proces op te zetten, in gang te houden en overeenkomstig de oorspronkelijke besluitvorming af te ronden (zoals bijvoorbeeld het onverwachte voordeel het veranderingsproces te kunnen financieren door de 'uitvinding' van de kop/munt regeling).