

“De overheid is geen bedrijf!”

Nieuwe resultaatsturing op de politie?

In een recent commissiedebat Politie op 18 december 2025 over de politie pleitte de voormalige NSC-staatssecretaris van Justitie en huidig JA21-Tweede Kamerlid Ingrid Coenradie voor meer meetbare doelen voor de politietop. Dat roept de vraag op vanuit welke achterliggende gedachte zij deze oproep doet. Dit artikel plaatst deze oproep in een context en laat zien dat een andere benadering meer passend is.

Resultaatsturing

De politie kent al jaren resultaatverplichtingen. Sinds de Nationale Politie worden door de minister van Justitie en Veiligheid meerjarige doelstellingen opgelegd. In de Veiligheidsagenda staan cijfermatige doelen op bijvoorbeeld ondermijning, mensenhandel en cybercrime. Rond de eeuwwisseling was het *aantal* cijfermatige targets voor de toen bestaande regiokorpsen vele malen hoger. Zo ook het geloof in deze manier van sturen. In 2003 werd zelfs prestatiefinanciering ingevoerd: als korpsen hun targets haalden, kregen zij extra geld. Dat systeem werd overigens na korte tijd afgeschaft. Wetenschappers rapporteerden over de perverse effecten, die een dergelijke sturingsfilosofie tot gevolg had en de praktijk wees hun gelijk: eenzijdige prioriteiten op telbare doelen, makkelijke zaken scoren, creatief tellen; het deed onrecht aan de burgers ten dienste van wie gewerkt werd.ⁱⁱ Deze en andere bezwaren gelden nog steeds voor de huidige doelstellingen.

Resultaatsturing past in een sturingsfilosofie, die binnen de bestuurskunde bekend is als New Public Management. Eind jaren '80 van de vorige eeuw kwam deze benadering vanuit de VS en de UK binnen de gehele publieke sector op als reactie op het politieke sentiment van die tijd dat publieke organisaties te veel kostten en te weinig resultaat opleverden. Het idee was: *'run government like business'*. Het moest allemaal effectiever en efficiënter.ⁱⁱⁱ

Inmiddels is het inzicht doorbroken dat deze benadering veel schade aangebracht heeft. Een belangrijk rapport uit 2021, onder de titel 'Klem tussen balie en beleid' en opgemaakt door een Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer zelf^{iv}, schreef dat het New Public Management te ver was doorgeschoten.

Bezwaren tegen het New Public Management

Wat zijn de grootste bezwaren gebleken tegen deze sturingsfilosofie? Ik zal dit toelichten vanuit het perspectief van de politie, hoewel dit mutatis mutandis geldt voor in de hele publieke sector. De bezwaren zijn vele. Veel wetenschappelijke onderzoeken tonen dit aan.^v

De politie werkt aan problematieken, zoals bijvoorbeeld ondermijning of cybercriminaliteit, waarover kennis en inzicht altijd ten dele is, die bovendien meerdere perspectieven kennen en die zich bovendien voortdurend ontwikkelen. Om optimaal maatschappelijk effect te bereiken moet, samen met gemeenten, het ministerie en andere maatschappelijke partners gewerkt worden aan een veelzijdige aanpak van pro-actie, preventie, repressie en curatie en deze aanpak vraagt voortdurend meebewegen met de ontwikkelingen in het fenomeen dat bestreden wordt. Onmiskenbaar is gebleken dat gekozen targets voor de politie veelal hun doel misten en niet of nauwelijks bijdroegen aan het beoogde effect.

Dat wordt het meest gevoeld door professionals die daadwerkelijk aan deze problemen werken. Wijkagenten worden afgeleid van een opkomend jeugdprobleem in hun wijk omdat zij moesten bijdragen aan aantallen processen-verbaal. Als een onderzoeker in zaken van mensenhandel gehouden wordt aan het aantal verdachten, kan dat het primaire doel in de weg zitten zoveel mogelijk slachtoffers uit de mensenhandel te redden. Hetzelfde geldt voor cyberonderzoekers: zij proberen met veelal private partijen barrières op te werpen zodat duizenden slachtoffers worden voorkomen. Dat heeft meer maatschappelijke betekenis dan een aantal cybercriminelen oppakken (wat overigens toch ook gebeurt). Onder dit bezwaar zit een dieperliggend element, namelijk dat het stellen van cijfermatige doelen slechts mogelijk is door de werkelijkheid te simplificeren^{vi}: dat kan beleidsmatig zonder problemen, maar is in de daadwerkelijke aanpak van de problematiek niet mogelijk.

De sturing op cijfermatige doelen levert nog een grote frustratie op voor uitvoerende politiemensen en dat is dat heel veel van het belangrijke werk van de politie niet gemeten wordt en zelfs niet gemeten kan worden en dus minder of geen aandacht krijgt. De cijfermatige doelstellingen richten de managementaandacht en de rest van het werk lijkt van ondergeschikt belang. Er is dus minder aandacht voor alle preventieve aanwezigheid; alle nazorg; veel activiteiten in het kader van hulpverlening, zoals onwelwordingen en reanimaties, onderzoek en nazorg bij suïcides, vermissingen en de vele inzet bij mensen met onbegrepen gedrag. Maar, hetzelfde geldt voor betekenisvolle alternatieve interventies op belangrijke thema's. Juist deze taken maken politiewerk betekenisvol. "Incidenten, die politiemensen thuis vertellen als gevraagd wordt of ze nog iets bijzonders hebben meegemaakt, worden niet geteld en dat wat wel wordt geteld, vertellen ze niet thuis".

De echte bedoeling van het werk is door resultaatsturing uit het zicht geraakt.

Maar het over het hoofd zien van belangrijk werk heeft nog een aspect. Een doelstelling op ondermijning is het aantal criminele samenwerkingsverbanden. Jaar op jaar wordt de doelstelling gehaald, maar niemand weet wat hier het effect van is. Als voorbeeld: de belangrijkste interventie van de politie tegen doorvoer van cocaïne in de Rotterdamse

haven was om samen met particuliere havenbedrijven logistieke procedures aan te passen, zodat het criminele proces werd verstoord. Heel effectief, dus. De kern van deze alinea is: de echte bedoeling van het werk is door resultaatsturing uit het zicht geraakt.

Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat sturen op cijfermatige doelen voor professionals vervreemdend werkt en hen in de weg zit om goed werk te leveren.^{vii} Bovendien wordt de aandacht van het management gedwongen gericht op resultaten die minder bijdragen aan de bedoeling van de organisatie. Zelfs belangrijke publieke waarden, zoals rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid van mensen, onpartijdigheid, integriteit, fatsoen, compassie, procedurele rechtvaardigheid, moed en menselijke maat raakten ondergeschikt aan het idee dat zoveel mogelijk (telbaar) gepresteerd moest worden tegen zo laag mogelijke kosten. Belangrijke essenties van publieke organisatie raakten uit beeld. Gezaghebbende personen als Herman Tjeenk Willink^{viii} en Kim Putters^{ix} zeiden het: de overheid is geen bedrijf. Die conclusie trok de Tweede Kamer in haar rapport uiteindelijk zelf dus ook.

Onderliggende ideeën

Moeten mensen in de uitvoering zich dan niet laten sturen? En wie rekent hen af als zij onvoldoende presteren?

We raken nu de onderliggende ideeën van het New Public Management. Dat gaat (of ging) er namelijk vanuit dat beleidsmakers voor en binnen de publieke organisaties bepaalden wat goed werk is. Zij stelden de resultaat-doelstellingen op en daarnaast beschreven zij werkprocessen, protocollen en ze stelden indicatoren vast waarlangs via *control* vastgesteld kon worden of uitvoerders deden wat beleidsmakers hadden bedacht. Deze werkwijze heeft geleid tot een miskennis van de professionaliteit van de uitvoerders, die namelijk in de praktijk zagen wat werkte en wat niet.

En dat niet alleen, de hele benadering is gebaseerd op wantrouwen.^x De top van de organisatie controleert de uitvoerders of zij doen wat afgesproken is, zoals ministeries controleerden of uitvoeringsorganisaties deden wat afgesproken was – en dat alles losgezongen van de vraag of die afspraken op een zinvolle manier bijdroegen aan de betekenis van het werk. Het is niet voor niets dat in alle recente verschenen rapporten over dit thema de grote oproep is: *zet de uitvoering centraal, laat de uitvoering meespreken*.^{xi}

Rijker Verantwoordend doet een beroep op
professionele inzichten

Hoe dan?

Het Tweede-Kamerrapport schreef dat dringend behoefte was aan een andere sturingsfilosofie. Gedachten ontwikkelen zich daarover rond benaderingen als New

Public Value, waar de vraag centraal staat of maatschappelijke waarden worden toegevoegd of New Public Governance, waarin netwerkgeoriënteerd werken centraal staat om tot gewenste maatschappelijk effecten te komen.

Ook binnen de politie wordt gezocht naar een alternatief, onder de werktitel Rijk(er) Verantwoorden. Die benadering is niet bedoeld om aan *sturing* te ontsnappen. Integendeel, Rijk(er) Verantwoorden doet een groter beroep op professionele inzichten, ze gaat dieper in op beoogde maatschappelijke effecten en vraagt een veel intensievere verantwoording. Wat zijn belangrijke perspectieven van deze benadering?

In de eerste plaats geldt voor de politie, net als voor alle publieke organisaties, dat zij doordenkt met wat zij de samenleving te bieden heeft en dat ook beschrijft. Bij de politie is dat recent gebeurt in een publicatie onder de titel *‘De betekenis van de politie in de samenleving’*^{xii} en in een strategische agenda *‘Stevig staan in deze tijd’*^{xiii}. De leiding van het korps is gehouden deze waardepropositie voortdurend onderwerp van gesprek te maken buiten de politie, met minister, politiek én met partners, en (vertegenwoordigers van) burgers.^{xiv}

Het tweede perspectief is herwaardering van het ambtelijk vakmanschap.^{xv} Van de politie en van politiemensen mag verwacht worden dat het een zelfbewuste waardegedreven organisatie is met dito professionals, die werken in een publieke context binnen de rechtsstaat, in verhouding tot gezag en politiek én gericht op de burger. Kernvragen zijn: voor wie werken zij, wie dienen zij, aan wie zijn zij dienstbaar, wordt recht gedaan, wordt barmhartigheid getoond? En direct afgeleid daarvan en kijkend naar de maatschappelijke vraagstukken waaraan een bijdrage wordt gevraagd: hoe kan – samen met anderen – daarin het grootst mogelijke effect worden bereikt.

Het derde perspectief is andere sturing en ander leiderschap. Steeds vaker wordt geschreven over publiek leiderschap^{xvi}, wat een weg zoekt in de maatschappelijke turbulentie, wat in staat is om met onzekerheid om te gaan en wat zich tot doel stelt om samen partners het best mogelijke te doen. De opgave van leiderschap is om zowel buiten als ook binnen, met de eigen professionele organisatie, het gesprek te voeren over wat het best mogelijke is en hoe dat bereikt kan worden. De opgave van de leiding is dan ook om dat best mogelijke werk van de uitvoerders optimaal te faciliteren.

Sturing vanuit gezag en politiek

Wat betekent dit voor de politieke leiding van de politie? Als het over taakuitvoering gaat zijn het bevoegd gezag in de eerste plaats de burgemeesters en officieren van justitie. Zij spreken over de uitvoering van taken met lokale politiechefs en via de regioburgemeesters met de minister. Deze verhoudt zich tot de Tweede Kamer. Burgemeesters zijn met lokale politiechefs in gesprek, zoals de minister dat is met de korpschef.^{xvii} Die gesprekken horen, gegeven de verhouding tussen partijen, altijd het karakter van verantwoording te hebben, maar het gesprek gaat dan niet over het wel of

niet halen van cijfermatige doelen. Dat gesprek - wat zo vaak als nodig is wordt gevoerd - gaat over welke maatschappelijke vraagstukken bijzondere aandacht behoeven, welke bijdrage de politie daarin – met anderen - kan leveren en wat de politie nodig heeft om dat te kunnen doen, in termen van wettelijk kader, samenwerking en middelen. Om het gesprek zinvoller te maken is het raadzaam dat geregeld anderen meespreken, zoals in de eerste plaats de professionals uit de politieorganisatie met kennis van de problematiek en ervaring uit de praktijk. Daarnaast met samenwerkingspartners om gezamenlijk de beste aanpak te bedenken en wetenschappers of experts om laatste inzichten over de maatschappelijke fenomenen te delen.

Door geregeld deze gesprekken te voeren kan nagegaan worden of de aanpak effect heeft, hoe het vraagstuk zich verder ontwikkelt en wat gedaan kan worden om meer effect te bereiken. Overigens goed om te melden dat vormen van dergelijke gesprekken op lokaal niveau veel vertrouwder zijn dan op landelijk niveau. Dat is niet verwonderlijk, want daar wordt de impact van maatschappelijke vraagstukken sterker gevoeld en daar is dus veel sneller gezamenlijke gerichtheid op de beoogde effecten van de aanpak. En, niet geheel verrassend, daar waar het onderling vertrouwen het grootst is, daar worden de beste resultaten geboekt.

Wat was de vraag?

De vraag blijft wat de achterliggende gedachten waren toen Ingrid Coenradie opriep om de korpsleiding meer op targets te zetten. Hopelijk niet een simplificatie van de problemen waar de politie aan werkt. Hopelijk ook niet het idee dat zij of de ambtenaren van Justitie en Veiligheid beter weten dan professionele uitvoerders wat nodig is om maatschappelijk effect te bereiken. Hopelijk ook niet de vraag - vanuit wantrouwen - of de politie wel gemotiveerd haar werk doet. Als zij bedoelde te zeggen dat ze het serieuze gesprek wil stimuleren over maatschappelijke vraagstukken die aandacht verdienen, over wat de best mogelijke gezamenlijke aanpak kan zijn, wat de politie daarin kan betekenen en hoe de politie daarin extra kan worden gefaciliteerd, dan wordt deze uitnodiging ongetwijfeld enthousiast ontvangen.

Over de auteur



Drs Jaco van Hoorn is psycholoog, bestuurskundige en hoofdredacteur van het *Tijdschrift voor de Politie*. Na verschillende leidinggevende functies binnen de politie is hij nu strategisch adviseur van de korpsleiding. Sinds enige tijd is hij waarnemend directeur integriteit. Hij schreef onder meer de boeken 'Sturen op vertrouwen' (2010) en 'De staat van politieleiderschap' (2022).

Noten:

- ⁱ Zie o.a. Thiel, S. van, & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267–281. Thiel, S., (2009). Prestatiemeting in de publieke sector. Zeven misvattingen. In: *Overheidsmanagement*, nr. 1 – 2009, p. 20-23
- ⁱⁱ Zie o.a. Vollaard, B., (2003). Performance contracts for police forces. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis; Terpstra; Terpstra, J., Duchatel, A., Janssens, J., Rycheghem, D. van, Versteegh, P. (2015) Verantwoorden en politie: een verkenning. In: Terpstra e.a. (red.) Verantwoording en politie, *Cahiers Politiestudies* 2015 -4, p. 7-16; Terpstra, J. (2019). Verantwoording door de politie, in: Elke Doevre e.a. (red.), *De essentie van politiewerk*, *Cahiers Politiestudies*, jaargang, nr. 1, p. 157-162
- ⁱⁱⁱ Zie o.a.: Nelissen, N., Goede, P. de, Twist, M. van, (2004). Oog voor openbaar bestuur, een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde. Elsevier Overheid; Linker, P. (2009). Verantwoording over prestaties. In M. Bovens en T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 56-78). Uitgeverij Lemma.
- ^{iv} Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, (2021). Klem tussen balie en beleid. Tweede Kamer. Deze conclusie is gebaseerd op inbreng van veel wetenschappers en adviesorganen, zoals het ROB. Het rapport geeft ook reflectie op de werkwijze van de Tweede Kamer zelf.
- ^v O.a. Houppermans, M., (2018). Operatie Inzicht in Kwaliteit: dwing de cultuuromslag af met een vernieuwde RPE. Beleidsonderzoek online DOI, die op basis van vele wetenschappelijke publicaties aantoonde dat bevredigend meten van effectiviteit en efficiency niet bevredigend lukt; Meurs, P., e.a., (2004). Bewijzen van goede dienstverlening. WRR; Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, (2019). Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- ^{vi} Joosse, H., (2022). The quest for complex policy. Simplification and Complexification in Public Policymaking. *Boom Bestuurskunde*.
- ^{vii} Terpstra, J., Duchatel, A., Janssens, J., Rycheghem, D. van, Versteegh, P. (2015) Verantwoorden en politie: een verkenning. In: Terpstra e.a. (red.) Verantwoording en politie, *Cahiers Politiestudies* 2015 -4, p. 7-16; Nap, J., (2020). Column Het streven naar een meetbare politie is niet van gisteren. In: *Tijdschrift voor de politie*, 2020, nr. 2, p. 23; Nap, J. (2022). Wat is de betekenis van ‘rijker verantwoorden’? Ontwikkelen van het best denkbare politiewerk. <https://www.websitevoordepolitie.nl/content/uploads/2022/11/NAP-RV-is-niet-het-doel.pdf>.
- ^{viii} Tjeenk Willink, H. (2018). Groter denken, kleiner doen. Prometheus; Tjeenk Willink, H. (2022). Tot zover ben ik gekomen. Lezing uitgesproken als eerste Tjeenk Willink-lezing, 2 juni 2022.
- ^{ix} Putters, K., (2022-2). Het einde van de BV Nederland. Over de noodzaak van een verhaal voor onze samenleving. Prometheus.
- ^x O.a. Boon, J. (2017). De spanning tussen vertrouwen en prestatiemetingen, in: *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 2, p. 22-25
- ^{xi} Zie genoemd Tweede Kamer Rapport, maar ook ...
- ^{xii} Hoorn, J. van en Dijk, A. van, (2024). De betekenis van de politie in de samenleving. *Politie*.
- ^{xiii} Stevig staan in deze tijd, strategische agenda 2025-2029. (2024). *Politie*
- ^{xiv} Hart, P. ‘t, (2023). Geitenpaadjes vinden: Kan de Nederlandse Politie uitgroeien tot een publieke institutie? In: Hoorn, J. van, Bavel, M. van, (red.) (2023). *Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat*. Gompel en Svacina, p. 241-258
- ^{xv} Jansen, T., Wilmink, H., Nunen, G. van, Meulen, C. van der, Bokhorst, M., Leeuwen, M. van, (2022). Het recht op ambtelijk vakmanschap. Stichting beroepseer.
- ^{xvi} Groeneveld, S., Kuipers, B., Voet, J. van de, (2022). Anders kijken naar het publiek leiderschap. Naar een duurzame bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Universiteit Leiden, Leiden Leadership Centre; Kuipers, B. (2024). Wat is de bedoeling? Tussen eenvoud en meervoud in publiek leiderschap. Universiteit Leiden; Frequin, M., (2021) Kompas voor publiek leiderschap – visie op wenselijke leiderschapsrichtingen. ABD (Algemene bestuursdienst) ministerie van BZK.
- ^{xvii} Naeyé, J. (2022). *Politiewet 2012, de organisatie van de politie*. Kluwer.