

Danielle Braun



Sturingsperikelen *in de Politieorganisatie*

Een verkennende antropologische studie

 ERNST & YOUNG
CONSULTING

VRIJE UNIVERSITEIT

Sturingsperikelen in de Politieorganisatie
Een verkennende antropologische studie

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan
de Vrije Universiteit te Amsterdam,
op gezag van de rector magnificus
prof.dr. T. Sminia,
in het openbaar te verdedigen
ten overstaan van de promotiecommissie
van de faculteit der sociaal-culturele wetenschappen
op donderdag 17 juni om 13.45 uur
in het hoofdgebouw van de universiteit,
De Boelelaan 1105

door

Danielle Braun

geboren te Amsterdam

Promotor: prof.dr. J. Tennekes

*geloof niet
in hersenwerk
in recepten*

alleen in directe ervaring

*in shock's
shock-realisaties*

*met getheoretiseer
blijf je
aan de oppervlakte*

(Eliza Mijn, 1985)

Voor Rico Harley

Inhoudsopgave

Summary	—	7
Samenvatting	—	11
Voorwoord	—	15
1 Inleiding	—	19
1.1 Probleemstelling en opbouw van het onderzoek		20
2 Methoden en technieken van onderzoek	—	25
2.1 Het eigen karakter van de antropologie		25
2.2 Objectiviteit		27
2.3 Betrouwbaarheid		31
2.4 Antropologisch onderzoek in organisaties		33
2.5 Methoden en technieken in het onderzoek binnen de politie Kennemerland		37
2.6 Objectiviteit in het onderzoek binnen de politie Kennemerland		38
2.7 Betrouwbaarheid van het onderzoek binnen de politie Kennemerland		40
Deel 1: sturing en structuur	—	45
3 Het object van onderzoek	—	47
3.1 Reorganisatie, een nieuw politiebestedel		47
3.2 Politiewerk		48
3.3 Het korps van onderzoek		50
4 Sturingsperikelen	—	57
4.1 Sturing		57
4.2 Perikelen		61
5 Analyse van de sturingsperikelen	—	75
5.1 De typologie van Mintzberg		76
5.1.1 Structurele configuraties		76
5.1.2 Analyse van de sturingsperikelen aan de hand van Mintzberg		84
5.1.3 Typering van het politiekorps aan de hand van Mintzberg		101
5.2 De controlesystemen van Hofstede		103
5.2.1 Analyse van de sturingsperikelen aan de hand van Hofstede		107

5.2.2	Typering van het politiekorps aan de hand van Hofstede	112
5.3	De effectiviteit van de structuur en de sturingsinstrumenten	113
6	Van structuur- naar cultuurbenadering	— 117
6.1	Alternatieve coördinatiemechanismen van Mintzberg	117
6.2	Alternatieve controlemodellen van Hofstede	120
6.3	Mintzberg en Hofstede vergeleken	122
6.4	De stap naar de cultuurbenadering	124
	Deel 2: sturing en cultuur	— 127
7	Cultuur en subcultuur	— 129
7.1	Cultuur en organisatiecultuur	129
7.1.1	Cultuur: hulp voor alledag	130
7.1.2	De interne logica van cultuur: vragen en antwoorden	132
7.2	Subculturen	134
7.2.1	Afbakenen van subculturen	135
7.2.2	Oorzaken van het bestaan van subculturen	136
7.2.3	Subculturen bij de politie	137
7.2.4	Subculturen en organisatiepolitiek	139
7.2.5	De regels van het spel	140
7.3	Analytisch kader bij het beschrijven van de organisatiecultuur	142
7.3.1	Definitie, dimensies, typologie	143
7.3.2	Cultuurbeschrijvingen aan de hand van een theoretisch kader	143
7.3.3	Cultuurbeschrijving aan de hand van een set van dimensies	146
7.3.4	Cultuurbeschrijving aan de hand van een typologie	149
7.4	De functionaliteit en consistentie van organisatiecultuur in het licht van sturing	151
8	De cultuur van het korps; de overeenkomsten	— 153
8.1	De gemeenschappelijke cultuurkenmerken	153
8.2	De kern van de cultuur in het korps	164
9	De cultuur van het korps; de verschillen	— 171
9.1	Street cops, management cops, policy cops	172
9.2	De cultuurkenmerken van de subgroepen	176
9.3	Drie subculturen, drie soorten winstverwachting	194
9.3.1	Verschillende startposities	194
9.3.2	Verschillende winstverwachtingen	199
9.4	De kern van de cultuur in de subgroepen	202
9.5	Oorzaken van culturele inconsistentie	205

10	Het cultuurpatroon van het korps	— 209
10.1	Het overkoepelende cultuurpatroon en de kenmerken van de subgroepen	209
10.2	De cultuur in kaart gebracht	211
10.3	De effectiviteit van de cultuur	215
	Deel 3: vergroten van het sturingspotentieel	— 221
11	Vergroten van het sturingspotentieel door de cultuur	— 223
11.1	Organisatieverandering: wens of noodzaak	223
11.2	Interventie in het cultuurpatroon	227
11.3	Cultuurinterventie en modaliteiten van handelen	229
11.4	Verhogen van de functionaliteit van de cultuur	232
11.5	Verhogen van de consistentie van de cultuur	237
12	Vergroten van het sturingspotentieel door de structuur en de inzet van sturingsinstrumenten	— 245
12.1	Structuurverandering: ideaal of gemakzucht	246
12.2	(On)mogelijkheden voor interventie in de structuur en door de inzet van sturingsinstrumenten	248
12.3	Structuurverandering volgens logische stappen: de bestaanscyclus	250
12.4	Verhogen van functionaliteit van de structuur en de sturingsinstrumenten	255
12.5	Verhogen van consistentie van structuur en sturingsinstrumenten	260
13	Een blik in de toekomst: verandescenario's	— 265
13.1	Keuze voor de scenario's	265
13.2	Het revitalisatiescenario	269
13.3	Het groeiscenario	274
13.4	Het innovatiescenario	278
13.5	Het politiek scenario	282

Summary

Controlling the work of police officers is not a simple job for their supervisors. Factors complicating the control of police work relate to both the structural design of the police organization and the organizational culture within police forces.

This thesis examines control problems in the police organization from three angles: structural components of the police organization are first dealt with, then the organizational culture is discussed, and, finally, possibilities for expanding the control potential of police supervisors are considered. The study is in line with the tradition of cultural anthropological research, using participatory observation and anthropological theoretical frameworks. Empirical information in this study was collected from the Kennemerland police force.

Control and structure

The first part of this thesis consists of an analysis of the structure of the Kennemerland police force. This is based on eight real-life examples, utilizing the theories of Mintzberg and Hofstede as points of departure. The analysis shows that the police force studied is a hybrid organization, with features of machine bureaucracy, professional bureaucracy and administrative adhocracy. Police activities are not all routine and are difficult to measure. Objectives are ambiguous, and the effects of interventions on work processes are unknown.

The effectiveness of the structure and control instruments in an organization depends on two factors: functionality and consistency. As regards functionality, scrutiny of the real-life examples leads to the conclusion that the wrong control instruments are often used in the wrong situations, or that obvious control instruments are not used. The consistency requirement is not always met either: various control instruments are used at the same time in order to increase the organization's control potential, which has, however, a counterproductive effect.

Control and culture

The structural approach presents significant insights, but provides a one-sided view. In practice, the structure seems to offer insufficient potential for effective control. The structural perspective is also inadequate as a basis for analysis because it does not take sufficiently into account the complexity of the organization. That is why the cultural perspective was opted for, which follows the theoretical example of Mintzberg and Hofstede. This thesis examines the extent to which the culture can have a cohesive effect or serve as a control instrument. In the cultural approach used, culture is considered as an aid in everyday challenges, while the internal cohesion of a cultural pattern is emphasized.

Special attention is also devoted to the internal differentiation that can occur in an organization. The process of the formation of subcultures is described and political processes and various interests of groups and individuals in organizations are discussed.

The analysis of the cultural pattern within the Kennemerland police force and the cultural patterns of the various subgroups highlights common norms and values as well as the pattern of norms and values of the various subgroups. The common cultural features within the force studied are human orientation (strong involvement with familial traits in relation to each other) and theatricality (an intuitive, ad hoc working method, many projects and working groups, various initiatives that fail in the implementation stage), which has to do with the results of police work that are hard to measure, a high degree of intuition and considerable capacity for improvisation (reacting on the basis of instinct rather than facts and figures). The overall cultural features of the police force can be explained on the basis of three fundamental questions, viz.: How do we deal with the fact that we do not know our mission and will never achieve our goals? How do we legitimize ourselves to the public and ward off criticism of our performance? And how do we organize loyalty in order to prevent information from leaking out of the organization?

Subcultural differences are conspicuously present in the force studied. A distinction is made between street cops, supervisory cops and policy cops. Each subgroup has very different cultural characteristics and ways of expressing them. Power, status and material gain are diversely distributed in the force. Officers from various hierarchical levels strive for different types of organizational and political gain. The causes of cultural inconsistency in the force studied are contained in the various job descriptions and external environments of the subgroups, different pursuits of gain of the officers, limited opportunities for members of various subgroups to interact, and differences in enculturation processes. The differences in cultural reality pose the risk of cultural conflicts in the police force when control is administered.

It can only be concluded that, rather than having a coordinating effect on the exercise of control, culture in the police organization acts as an impediment. This is mainly due to the high degree of differentiation in the force.

Increasing the control potential

The study ends with an application-oriented section. The object is to make recommendations for increasing the control potential in the police organization. To this end, possibilities for intervention are discussed from a cultural and a structural perspective, and four scenarios of change are constructed, viz. a revitalization scenario, a growth scenario, an innovation scenario and a political scenario.

The scenarios are ideal concepts for transformation of the force studied and the Dutch police as a whole.

The revitalization scenario examines the possibilities of controlling the police organization on the basis of a machine-bureaucratic structure. Centralization of power and standardization of work processes are the primary features of this type of structure. The culture is determined by the following main, fundamental question: How do we guarantee high-quality, unequivocal performance of work? The revitalization scenarios can be achieved by reinforcing the elements of the machine bureaucracy, increasing the influence of supporting staff, and inhibiting elements of growth towards a professional bureaucracy. National developments promoting the revitalization scenario are the establishment of a quality control bureau for police and the political and social need for standardization in police work.

The growth scenario considers the possibilities of controlling the police organization on the basis of a professional bureaucratic structure. Decentralization of power down to the level of street cops and far-reaching professionalization and standardization of knowledge and skills are the characteristics of this type of structure. The culture is determined by the following main, fundamental question: How can we equip our street cops and keep them optimally equipped for their work? The growth scenario can be achieved by minimizing the elements of the machine bureaucracy and investing considerably in training and education, and influencing the conceptions of cultural reality of both street and supervisory cops. National developments promoting the growth scenario are increasing attention to police training courses and the growing supply of these courses.

The innovation scenario outlines the possibilities of controlling the police organization on the basis of a division structure. Decentralization of power down to the level of districts and the continuous measuring of results are the primary features of this type of structure. The culture is determined by the following main, fundamental question: How do we attain our objectives expressed in target figures? The innovation scenario can be achieved by making significant progress in technical resources in the area of information technology and methods for time registration and measuring results. This has to be accompanied by cultural changes and a different supervisory style on the part of supervisory cops and the first supervisory echelon (group supervisors). The police and interested outsiders are working hard on these developments at national level.

The political scenario does not present an ideal type, but its description does give a warning. It warns against the risks of decline and far-reaching politization if no significant choices are made in organizing control in police organizations. The political sce-

nario is one of non-choices and loss of energy: an attempt is made to exercise control in the politicized police organization, but so many forces are activated at the same time that they cancel each other out, as a result of which the ultimate control potential of police supervisors and those bearing administrative responsibility is highly limited. The political scenario is very realistic: the force studied as well as other police forces have a highly hybridized structure and inconsistent cultural pattern. The Dutch police displays tendencies towards profound politization of the police organization. To reduce the risk of the political scenario becoming a reality, it is necessary for administrators and policy cops to choose from the wide range of developments and innovated control instruments.

This thesis does not state a preference for the revitalization, growth or innovation scenario. All of them are considered to be realistic and challenging possibilities of increasing control potential in the police organization. It does oppose the political scenario, inconsistency and failure to make choices, which lead to an unnecessary loss of energy and lack of control capacity. It is up to administrators and police supervisors to make a well-considered choice.

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 politiemanagers. 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 veranderscenario'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.

Voorwoord

Dit proefschrift is het resultaat van onderzoek naar sturingsperikelen in de politieorganisatie. Het is een verkennende antropologische studie, waarin de cultuur van de politieorganisatie centraal staat. Het heeft betekenis voor antropologen en andere sociaal wetenschappelijk onderzoekers met interesse in de politie. Ik hoop dat dit boek ook inzicht biedt aan hen die de ontwikkelingen binnen de Nederlandse politie vorm geven. Ik denk dan aan politiemangers, leden van Bestuur en Openbaar Ministerie, politici, organisatieadviseurs, politiedocenten.

Gedurende de vijf jaar dat ik aan deze studie heb gewerkt, heb ik vanuit verschillende subculturen ondersteuning gehad en inspiratie opgedaan. En zoals later in dit boek blijkt, zijn het mensen die met hun handelen cultuur creëren. Deze mensen wil ik bedanken.

De subcultuur van de academische wereld was voor mij onbekend en enigszins vreemd. Mijn promotor Hans Tennekes, heeft mij op inspirerende wijze ingewijd in de rituelen die aan het schrijven van een proefschrift verbonden zijn. Hij stelde vertrouwen in mijn praktijkgerichte aanpak en durfde dit vertrouwen ook naar anderen toe kenbaar te maken. En bovenal gaf hij mij net de benodigde 'zetjes in de rug' als de moed me in de schoenen zonk. Daar waar mijn theoretische kennis tekort schoot omdat ik nu eenmaal geen voltijdse wetenschapper ben, zette hij mij op het goede spoor. Twee studiegenoten hebben me in de loop van de jaren gevolgd, gestimuleerd en zijn vrienden geworden: Hermen Ormel en Claartje In 't Veld.

Vier jaar lang heb ik mij begeven in de heerlijke en onstuimige subcultuur van de politie. Politieagenten hebben gelijk: politiecultuur is besmettelijk en je raakt er nooit meer van genezen. De collega's van de politie Kennemerland wil ik hartelijk bedanken voor hun bijdragen aan dit onderzoek en voor de fijne tijd. Dit geldt in het bijzonder voor Karin van Mensfoort, Marloes Raeke en Marja Visser. De (toenmalige) korpsleiding van de politie Kennemerland heeft mij de ruimte geboden om het onderzoek uit te voeren. Daarvoor is lef en vertrouwen nodig. Ik ben Ries Straver, Wim Broer en Jacques van den Berg hiervoor zeer dankbaar.

Mijn overstap naar Moret Ernst & Young Management Consultants gaf een nieuw perspectief op organisaties. Ik heb er geleerd dat het wel degelijk mogelijk is mensen in organisaties tot verandering te bewegen. Moret Ernst & Young Management Consultants heeft de uitgave van het proefschrift in deze vorm mogelijk gemaakt, op initiatief van Ton Koster en later onder begeleiding van Bas Eenhoorn en Frank Rozenberg. Collega's bij Moret wil ik bedanken voor hun opbeurende woorden tij-

dens de laatste fase van het schrijven. In het bijzonder Astrid van der Lee en Lidwien Reyn, bij wie ik op adem kon komen en die de rol van collega verruilden voor die van vriendin. Caren van Egten deelde haar promotie-ervaringen met mij. Een aantal mensen heeft een belangrijke bijdrage aan dit boek geleverd. Bianca van den Broek heeft de lay-out en correctiewerk verzorgd, samen met Lydia Kuijper en Pieta Bunt. Lysbeth van Silfhout en Evelien Bohlander-Ruiter namen de organisatie van uitgave en publiciteit op zich.

Mijn meest belangrijke subcultuur: de 'inner-circle'. Familie, geliefden, vrienden die mij de energie gaven om mijn voornemen om te promoveren ook waar te maken. Ieder met hun eigen inbreng in stimulans, liefde en vriendschap. Marleen van Amersfoort, Kirsten Boelee, Patricia Braun, Peter Braun, Henriëtte Bout, Esther Daamen, Frank Falkenberg, Nick en Rebecca Falkenberg, Welmoet Gerritsen, Nora van der Hout, Jeroen de Kreek, Marijcke Rombouts, Rom Rombouts, Mutsuko Takano, Mariëlle Verhulsdonck, Marjan Vos: ik wens dat onze paden elkaar blijven kruisen.

“Wij gaan onze eigen gang. Wij hebben eigen beslismomenten. Die ruimte hebben we ook meestal gehad. Soms wordt die ruimte weer iets teruggedrongen, bijvoorbeeld als er een nieuwe baas komt. Die moet dan zo nodig. Na een tijdje vallen we toch weer terug op ons eigen kennisniveau, wat die nieuwe dan niet heeft. Dan zeggen ze toch weer: doe het zelf maar. En daarom is dit het mooiste werk wat er is.”

(interviewcitaat met een agent)

1 Inleiding

Het adequaat sturen van het werk van politiemedewerkers door politiemangers is geen eenvoudige aangelegenheid. De consequenties hiervan worden in de tweede helft van de jaren negentig zichtbaar. Uit affaires en schandalen (de IRT affaire, de affaire Brinkman, de rellen rondom de jaarwisseling in Groningen) blijkt steeds weer hoe lastig het is agenten datgene te laten doen wat beleidsmakers en managers willen. De vraag wordt gesteld of de grootscheepse reorganisatie van de politie in 1991 wel tot een bevredigend resultaat heeft geleid en welke maatregelen er genomen moeten worden om de politie weer een heldere rol binnen de samenleving te laten krijgen. De oorzaken van de problemen worden zowel gezocht in de democratische inbedding van de politieorganisatie als ook in intern organisatorische factoren, zoals de kwaliteit van politiemangers en de specifieke politiecultuur.

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Het eerste doel dat ik met dit onderzoek beoog is het beschrijven en analyseren van de sturingsperikelen binnen een politiekorps en mogelijk voorstellen doen voor verbetering. Daarmee dient dit onderzoek een praktisch doel. Het wil een bijdrage leveren aan het vergroten van inzichten van politiewetenschappers, bestuurders en politiemangers ten aanzien van de vraagstukken op het terrein van sturing binnen politieorganisaties. Het accent ligt daarbij op het beschrijven en verklaren van de culturele belemmeringen die zich voordoen bij het sturen van het politiewerk. Ik onderzoek het cultuurpatroon binnen een politiekorps en de verschillen in normen en waarden tussen de diverse subgroepen daarbinnen. Ofschoon ik de aandacht in dit onderzoek primair richt op de culturele component, komen de structurele configuratie en de gebruikte sturingsinstrumenten binnen de politieorganisatie daarbij ook aan de orde. De reden hiervoor is dat ook inzicht in de structurele component van de organisatie nodig is om uiteindelijk voorstellen voor een effectievere sturing van de politieorganisatie te kunnen doen. Die voorstellen voor verbetering reik ik aan in de vorm van veranderscenario's, waarin concrete mogelijkheden voor een meer adequate sturing binnen de Nederlandse politie worden beschreven.

Ten tweede stel ik mij ten doel om door middel van dit onderzoek de praktische toepasbaarheid van de theoretische inzichten aan te tonen. De organisatie-antropologie is een relatief jong vakgebied, waarbij het accent tot nog toe ligt op theorievorming en het benadrukken en exploreren van de culturele component in organisaties. In deze studie tracht ik het cultuurpatroon van een organisatie met behulp van traditioneel antropologische onderzoekstechnieken te beschrijven, te analyseren en daarbij voorstellen voor verbetering te doen die een effectiever functioneren van de politieorganisatie mogelijk maken.

Pretentie en reikwijdte

Dit onderzoek kan gekenmerkt worden als een onderzoek dat “breed” van opzet is. Daarmee bedoel ik dat ik op diverse manieren en aan de hand van diverse modellen en theoretische inzichten het object van onderzoek, het politiekorps Kennemerland beschouw. Zowel de structurele, als ook de culturele en tenslotte de veranderings- of toepassingsgerichte invalshoek passeren de revue. Elke keuze kent een keerzijde. Door de breedte van het onderzoek, heb ik soms ingegeven op diepte. Dat geldt met name ten aanzien van de directe empirische beschrijving van het politiekorps. Uit een schat aan verzamelde data en beschrijvingen heb ik een selectie gemaakt en uiteindelijk een glimp van de werkelijkheid in beeld gebracht. Dit door een aantal voorvallen en gebeurtenissen binnen het politiekorps uit te lichten en te analyseren. Een uitgebreide monografische beschrijving is deze dissertatie niet en wil dat ook niet zijn. Eerder is sprake van een spel, een toets, waarin theorie en empirie steeds opnieuw verbonden worden.

1.1 Probleemstelling en opbouw van het onderzoek

Met dit onderzoek behandel ik de pogingen van managers om het werk van agenten aan te sturen en het sturingspotentieel van politiemangers te vergroten en mechanismen in de structuur en de cultuur van de politieorganisatie die bij het sturen van de basispolitiezorg een belemmerend dan wel bevorderend effect hebben. De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

- welke kenmerken van de structuur en de cultuur in de politieorganisatie (in casu het korps Kennemerland) dragen bij aan een effectieve sturing van de basispolitiezorg;
- op welke wijze kan het sturingspotentieel in de politieorganisatie vergroot worden?

Het onderzoek bestaat uit drie delen. Het eerste deel gaat over sturing vanuit een structureel perspectief. In het tweede deel behandel ik sturing vanuit een cultureel perspectief. Deel drie is toepassingsgericht van aard en gericht op mogelijke veranderingen ten behoeve van het vergroten van het sturingspotentieel in de politieorganisatie. In elk gedeelte komen theorievorming en de resultaten van het empirisch onderzoek aan de orde. In de theoretische beschouwingen put ik zoveel als mogelijk uit (organisatie)antropologische theorievorming. Dit is echter niet altijd mogelijk; ten aanzien van organisatiestructuur en sturing is geen antropologische literatuur voorhanden. Hier maak ik dan ook gebruik van de theorieën van andere organisatiekundigen, met name die van Mintzberg (1983a, 1983b) en Hofstede (1981b). Het empirische materiaal heb ik verzameld binnen de politie Kennemerland.

Sturing en structuur

In deel één onderzoek ik de problemen rondom sturing bij de politie, vanuit een structureel perspectief. Ik beschouw de structurele configuratie van het onderzoekskorps en het gebruikte sturingsinstrumentarium, nadat ik theoretische inzichten hieromtrent behandeld heb. De vraag die hier centraal staat heeft betrekking op de effectiviteit van de organisatiestructuur; welke kenmerken van de structuur van en de gebruikte sturingsinstrumenten in het onderzoekskorps dragen bij aan een effectieve sturing in het onderzoekskorps of is wellicht een meer effectieve structurele configuratie te ontwerpen?

De organisatieantropologie heeft het bestuderen en analyseren van organisatiecultuur tot aandachtsgebied. Bij het bestuderen van sturing in organisaties zijn de structurele configuratie en de gebruikte sturingsinstrumenten echter ook elementen die om aandacht vragen, in ieder geval wanneer het doen van voorstellen tot verbetering een doel van het onderzoek is. Theoretische inzichten over effectief gebruik van sturingsinstrumenten of over de keuze voor een structurele configuratie in organisaties zijn echter (nog) niet als zodanig beschreven in de organisatieantropologie. Ook het onderwerp 'sturing' wordt niet expliciet beschreven binnen de antropologie. Om een theoretisch kader voorhanden te hebben bij de bestudering van de empirie, wordt gebruik gemaakt van de inzichten van andere organisatiekundigen, met name die van Mintzberg (1983a, 1983b) en Hofstede (1981b). De reden om juist voor deze twee auteurs te kiezen, is als volgt. Mintzberg en Hofstede ervaren zelf de beperkingen van hun eigen, op structuur gerichte, theoretisch kader. Beiden maken een overstap van een structureel, instrumenteel perspectief, naar een benadering die de organisatiecultuur onder de aandacht brengt. Aangezien ik in dit onderzoek een overstap maak van een structurele benadering naar een culturele benadering, leent het werk van beide auteurs zich goed voor een analyse van de sturingsperikelen.

Het theoretisch kader gebruik ik om de sturingsperikelen die zich voordoen binnen de politie Kennemerland te analyseren en te verklaren. Het empirische element van deel één bestaat uit het schetsen van een beeld van de uitingsvormen van de sturingsperikelen in de praktijk en de analyse hiervan. Uit deze analyse zal blijken dat de structuur en de gebruikte sturingsinstrumenten onvoldoende mogelijkheden bieden om effectieve sturing in het politiekorps te bereiken. Dit maakt een overstap naar een cultureel perspectief ook vanuit empirisch oogpunt wenselijk.

Sturing en cultuur

In het tweede deel van deze studie staat de culturele component van de politieorganisatie in de aandacht. Ook hier is het doel van het onderzoek om een uitspraak te kunnen doen ten aanzien van effectiviteit. Vormt de cultuur van het politiekorps een belemmering voor het geven van sturing, of is de cultuur juist een effectief middel

waarmee sturing binnen het politiekorps bewerkstelligd kan worden? De organisatiecultuur van het onderzoekskorps analyseer ik aan de hand van een scala aan (organisatie)antropologische theorieën.

Op basis van de theoretische concepten geef ik een beschrijving van de cultuur in het korps Kennemerland, en van de diverse subculturen in het korps. Daarbij komen eerst de cultuurkenmerken aan bod die geldigheid hebben voor het korps als geheel. Vervolgens belicht ik de verschillen in normen en waarden tussen diverse subgroepen in het onderzoekskorps. Hierbij komen ook de verschillende politieke processen aan de orde. Daarbij beoog ik een bescheiden bijdrage aan de organisatieantropologische theorievorming te leveren.

Vergroten van het sturingspotentieel

De eerste omslag in dit onderzoek is een overstap van een structureel perspectief naar een cultureel perspectief. De tweede overstap die ik maak, is die van onderzoek en analyse naar toepasbaarheid voor de praktijk. Het constateren en verklaren van belemmeringen is een verdienste, het geven van een aanzet tot oplossingen wil ik daarbij echter niet laten ontbreken. In het derde onderzoeksgedeelte beantwoord ik de vraag op welke wijze het sturingspotentieel in de politieorganisatie vergroot kan worden.

Ook in deel drie gaat een verkenning van theorie vooraf aan de empirie. Ik geef een theoretische verkenning van opvattingen omtrent de mogelijkheden voor cultuurverandering. Ik bespreek inzichten ten aanzien van verandering en verbetering door middel van het interveniëren op de organisatiecultuur, of het gebruik maken hiervan. Voor theoretische inzichten omtrent het veranderen van de structurele configuratie en de sturingsinstrumenten van een organisatie ga ik wederom te rade bij Mintzberg, omdat de organisatieantropologie zich niet specifiek met de structurele component van organisaties bezighoudt.

Het resultaat van de theoretische beschouwingen en de empirische bevindingen van dit onderzoek bestaat uit voorstellen voor vergroting van het sturingspotentieel binnen de politieorganisatie. De voorstellen voor verbetering reik ik aan in de vorm van verandarscenario's, waarin ik concrete mogelijkheden voor een meer adequate sturing binnen de Nederlandse politie beschrijf.

Voordat ik overga tot het beantwoorden van de vraagstukken zoals die hier besproken zijn, komen de onderzoekstechnieken aan de orde en geef ik een introductie van het object van onderzoek. Ik bespreek welke onderzoeksmethoden en -technieken kenmerkend zijn voor de (organisatie)antropologie en welke technieken ik heb gebruikt bij het uitvoeren van het onderzoek naar sturingsperikelen binnen de politie

Kennemerland. Daarna volgt een kennismaking met de Nederlandse politie in het algemeen en met het politiekorps Kennemerland in het bijzonder.

2 Methoden en technieken van onderzoek

De (organisatie)antropologie kent een eigen traditie van het verrichten van en verslagleggen over onderzoek. Het beeld van antropologen die met hun rieten koffer naar verre, vreemde oorden afreizen om daar informatie te verzamelen en deze in meeslepende verhalen vast te leggen, is weliswaar een te romantisch beeld van de werkelijkheid, maar deze wortels van de antropologie hebben wel degelijk consequenties voor de huidige opvattingen over onderzoeksmethoden en technieken. Dit hoofdstuk heeft tot doel inzicht te verschaffen in de wijze waarop ik het onderzoek bij de politie Kennemerland heb verricht. Voordat ik de gebruikte methoden en technieken uiteenzet, besteed ik aandacht aan het specifieke karakter van cultureel antropologisch onderzoek. Daarbij geef ik geen uitputtende verhandeling over gangbare methoden en technieken binnen het vakgebied. Aan de hand van een tweetal thema's schets ik met welke specifieke problemen antropologen van doen hebben en welke oplossingen ze hanteren om de kwaliteit en het wetenschappelijk karakter van hun onderzoeken te waarborgen. De thema's die ik centraal stel zijn ten eerste het creëren van een evenwicht tussen afstand en betrokkenheid bij het zoeken naar objectiviteit en ten tweede het streven naar betrouwbaarheid van het onderzoek. Om de achtergrond van deze thema's te begrijpen, sta ik eerst stil bij de historische wortels van de culturele antropologie. Vervolgens geef ik aan welke implicaties de antropologische traditie heeft voor het verrichten van antropologisch onderzoek in (westerse) organisaties.

2.1 Het eigen karakter van de antropologie

Om het eigen karakter van de cultureel-antropologische onderzoekstraditie te begrijpen, is een besef van de historie van de antropologie van belang. Participerende observatie is de onderzoeksmethodiek bij uitstek van de cultureel antropoloog. De specifieke, geïsoleerde omstandigheden waarin antropologen veelal werkten, hebben een duidelijk stempel op de onderzoekstraditie gedrukt. In zijn boek 'Filosofie van de antropologie' (1987) besteedt Kloos aandacht aan de vraag waarom de antropologie is geworden wat ze is. Ofschoon de startperiode van iets wat we antropologie noemen moeilijk te bepalen is, dit is afhankelijk van criteria waaraan antropologische wetenschap zou moeten voldoen, kunnen we stellen dat aandacht voor cultuurverschillen eeuwenoud is. Het beschrijven van vreemde culturen vanuit een westerse blik en met het doel anderen van de verschillen en overeenkomsten in cultuur op de hoogte te brengen, is tijdens de koloniale periode goed op gang gekomen. Veel antropologisch onderzoek was doelmatig. Door de pas ontdekte culturen te beschrijven konden ook strategieën bedacht worden om de koloniën te beheren en om vreemde volkeren tot het christendom te bekeren. Antropologisch schrijven uit wetenschappelijke interesse

stamt uit de eerste helft van de twintigste eeuw. Het was ook in die tijd dat de schrijvers van de antropologische klassieken, Malinowski (1922), Margaret Mead (1928) en Evans-Pritchard (1937 en 1940) hun eerste werken schreven en later aandacht besteedden aan hun eigen rol als onderzoeker en daarmee de basis legden voor discussies over veldwerkmethoden (Kloos, 1987). Hun verwijzingen naar de 'antropoloog als menselijk instrument', waren echter nog summier. Pas in de jaren zestig ontstond aandacht voor de wijze waarop veldwerk werd verricht. Wanneer we dit vergelijken met de perioden dat sociologen en psychologen over onderzoeksmethoden nadachten, dan is de methodologie van de antropologie relatief jong (Kloos, 1987, p. 29). Pas toen met de dekolonisatie de objectiviteit van de onderzoekers ter discussie werd gesteld, ontstonden methodologische discussies. Twee typen literatuur zagen het daglicht: handboeken over methoden voor het verrichten van veldwerk en zogenaamde 'beken-tenisliteratuur', waarin veldwerkers verslag deden van de wijze waarop het onderzoek werd uitgevoerd. Overigens werd de laatste categorie boeken niet zelden onder pseudoniem geschreven, omdat de bekentenis als te schokkend voor de waarde van het oorspronkelijke onderzoek werd ervaren. De relatief korte traditie van de antropologische methodologie heeft tot gevolg dat theoretische inzichten verder ontwikkeld zijn dan de methodologische inzichten over het verrichten van veldwerk en het analyseren van en verslagleggen over verzamelde data. Anders dan bijvoorbeeld binnen de sociologie en de psychologie, zijn weinig paradigma's te onderkennen ten aanzien van de vraag waaraan antropologisch onderzoek in methodologisch opzicht moet voldoen. Dit heeft tot gevolg dat de onderzoeker een relatief grote mate van vrijheid heeft waar het de keuze voor gebruikte onderzoeksmethoden en technieken betreft. Juist daarom is het des te wezenlijker dat de onderzoeker deze keuzes expliciteert.

Welke implicaties heeft de ontstaansgeschiedenis van de culturele antropologie nu voor de huidige methoden en technieken van antropologische onderzoek? Een kenmerk van de antropologische onderzoekstraditie is de sterke betrokkenheid van de onderzoeker tot de onderzochte groep of het onderzoeksobject. Dit kenmerk kan verklaard worden uit de historie. De betrokkenheid en het inlevingsvermogen van antropologen, die in afwezigheid van collega's en familie vaak jarenlang in geïsoleerde omstandigheden hun onderzoek verrichtten, kan groot worden verondersteld. De vraag doet zich daarbij voor in welke mate de onderzoeker **objectiviteit** kan en wil nastreven. Het zoeken naar een balans tussen het bewaren van afstand van de onderzoeker ten opzichte van de onderzochte groep en tegelijk het creëren van betrokkenheid is een uitdaging waarvoor antropologen zich gesteld zien. Doordat het antropologisch onderzoek in specifieke omstandigheden plaatsvindt, zijn methoden en technieken zoals andere wetenschappen die kennen en die tot doel hebben de betrouwbaarheid van het onderzoek te garanderen, slechts ten dele bruikbaar binnen de culturele antropologie. Een tweede opgave voor antropologen is daarom om te streven

naar **betrouwbaar** onderzoek en toch recht te doen aan het eigen karakter van de culturele antropologie.

2.2 Objectiviteit

Het streven naar objectiviteit van het onderzoek is een opgave van iedere wetenschapper. Voor antropologen is het daarbij zaak om tegelijkertijd een grote betrokkenheid met het object van onderzoek te creëren, maar op gezette tijden ook afstand van het object en de verzamelde data te nemen. Het dilemma tussen het bewaren van afstand ten opzichte van het object van onderzoek en juist het creëren van betrokkenheid is een veel bediscussieerd aandachtspunt binnen de kwalitatieve onderzoeksmethoden in het algemeen (Wester, 1987) en binnen de culturele antropologie (Kloos, 1987) in het bijzonder. Dit dilemma wordt hierna nader beschouwd. Twee aandachtspunten worden daarbij besproken, die de antropoloog helpen de balans tussen afstand en betrokkenheid te bewaren. Het zijn het expliciteren van de rol en houding van de onderzoeker en het vooraf bepalen van de mate waarin het onderzoek wordt gestructureerd.

Albinsky beschrijft twee verschillende opvattingen over het begrip objectiviteit (Albinsky, 1981). Ten eerste is er de objectiverende benadering, waarbij de onderzoeker door nauwkeurige definitie van begrippen, eenduidige begripshantering en het van tevoren opstellen van hypothesen, zo objectief mogelijk is. Objectiviteit moet dan gezien worden als het streven naar afstand tussen onderzoeker en object. De onderzoeker moet met de ogen van een buitenstaander waarnemingen verrichten en deze analyseren. Tegenover de objectiverende benadering staat de interpretatieve benadering. Gestreefd wordt naar het optimaal 'verstehen' van het onderzoeksobject. De betrokkenheid dient volgens deze benadering maximaal te zijn om aan de werkelijkheid recht te kunnen doen. Om het onderzoeksobject te kunnen bestuderen dient men zich volgens deze benadering als onderzoeker zoveel mogelijk te identificeren met het onderzoeksobject en de sociale realiteit door diens 'ogen' te bekijken. Begrippen zijn dan slechts een hulpmiddel om betekenissen te kunnen analyseren en rapporteren. Ze worden niet van tevoren vastgesteld of worden op grond van bevindingen in de praktijk gewijzigd. Objectiviteit betekent in de interpretatieve benadering recht doen aan het object, in plaats van over het object te oordelen aan de hand van vaste en gestructureerde maatstaven.

Wanneer we terugblikken op de wortels van de culturele antropologie, dan ligt de kracht van antropologen eerder in het creëren van betrokkenheid met het object van onderzoek, dan in het bewaren van afstand. Antropologen die alleen afreizen naar vreemde volkeren, moeten wel betrokkenheid met het object van onderzoek creëren.

Niet alleen het onderzoek wordt immers verricht binnen de gemeenschap, maar het hele leven vindt er gedurende de onderzoeksperiode plaats. Participerende observatie wordt door antropologen daadwerkelijk in de praktijk gebracht. Anders dan de psycholoog die een laboratoriumsituatie kan bewerkstelligen, en daarna afstandelijk op de dag kan terugkijken, is de antropoloog die ver van huis is nooit vrij. Hij of zij beweegt zich immers binnen de onderzochte groep, maakt daar vrienden, heeft ruzie, verveelt zich, eet en slaapt mee. De aanwezigheid van een buitenstaander in een relatief kleine, besloten gemeenschap heeft veel invloed en de antropoloog kan zich dan ook niet onttrekken aan een reflectie op de eigen rol en houding binnen de onderzoeksgroep. Immers, de onderzoeker is geen fototoestel of objectieve buitenstaander, maar beïnvloedt de onderzoekssituatie en interpreteert deze volgens het eigen normen- en waardenpatroon. Kloos schrijft hierover:

“Als zodanig wordt kennis gecreërd in interactie tussen de veldwerker en diegenen wier leven bestudeerd wordt. (...) Deze zienswijze impliceert dat er zonder veldwerkers geen kennis is die we antropologisch kunnen noemen.”

(Kloos, 1987, p. 31).

Het creëren van betrokkenheid of het zogenaamd ‘verstehen’ is een middel om recht te doen aan het object van onderzoek. Met verstehen wordt bedoeld: in de huid van het onderzoeksobject kruipen en door introspectie van de eigen ervaringen en belevingen het onderzoeksobject begrijpen. Of in de terminologie van Mead: role-taking, het vermogen zichzelf als onderzoeker te verplaatsen in de positie van een individu of groep (Mead, 1970). Om het gedrag van mensen als zinvol gedrag te kunnen bestuderen moet de onderzoeker de objecten zien, zoals de actoren deze zien. De onderzoeker heeft de taak tot reconstructie. Voor de onderzoeker betekent dit, dat men het zich eigen maakt de gedragssituatie te definiëren volgens de betekenissen die de actoren zelf aan de situatie toeschrijven (Wester, 1987). De techniek van introspectie dient hierbij steeds te worden gehanteerd. Met introspectie wordt bedoeld: het verwerken van eigen gevoelsreacties (gedachten, gevoelens, strevingen) van de onderzoeker, die het groepsleven aan den lijve ervaart (Lammers, 1960).

Rol en houding van de onderzoeker

Het is het creëren van betrokkenheid met het onderzoeksobject vanuit participerende observatie, waarin de antropologie zich onderscheidt van andere wetenschappen. Hierin ligt de kracht van antropologen. Ook organisatieantropologen leveren verhalen op die herkenning oproepen bij de door hen onderzochten. Deze kracht heeft echter ook een keerzijde. Een te grote betrokkenheid van de antropoloog kan de onderzoekssituatie zodanig beïnvloeden, dat een ethnografie tot autobiografie verwordt. In

onderzoeksliteratuur wordt op dit risico gewezen en worden handvatten gegeven om de eigen rol zo zuiver mogelijk te maken (bijv. Spradley, 1979 en 1980/Schein, 1992/Wester, 1987/ten Have, 1977/Segers, 1989). Het verrichten van participerende observatie wordt in deze literatuur beschreven als een zeer complexe methode, waarbij naast kennis van onderzoeksmethodiek ook persoonlijke vaardigheden als goede omgangsvormen, aanpassingsvermogen, ethisch bewustzijn, tact en sociale intelligentie van belang zijn. Naast het optimaliseren van de vaardigheden van de antropologisch onderzoeker is transarantie over de rol en houding van de onderzoeker van essentieel belang. De lezer van een ethnografie moet in staat worden gesteld het onderzoek op waarde te schatten.

Mate van voorstructurering

Een ander aandachtspunt waarmee antropologen te kampen hebben bij het streven naar objectiviteit, is de mate waarin de onderzoeker het onderzoek van te voren structureert. Aan de ene kant streeft de onderzoeker naar een open benadering, maar wanneer de antropologie zich zuiver tot het beschrijven van persoonlijke ervaringen van onderzoekers zou beperken, is er geen sprake meer van een wetenschap of wetenschappelijke discipline!

Uitgangspunt bij antropologisch onderzoek is, dat wordt gestreefd naar een zo open mogelijke houding van de onderzoeker en een daadwerkelijk inlevingsvermogen in relatie tot de onderzochte groep. De onderzoeker stapt onbevangen de te onderzoeken groep in en ervaart ten volle de sociale werkelijkheid ervan. Blumer noemt dit: "direct examination of the empirical world" (Blumer, 1969). Daarbij is het van belang niet eerst begrippen of hypothesen te construeren, te operationaliseren en vervolgens te meten of te toetsen, maar zoveel mogelijk direct contact te zoeken met de werkelijkheid. Theorieën en begrippen moeten volgens Blumer pas via het onderzoek van de werkelijkheid ontwikkeld worden. Om dit te bereiken dient de onderzoeksprocedure zo open mogelijk te zijn. Dat maakt een werkelijk ervaren mogelijk en voorkomt dat de onderzoeker gevangen zit in vooraf geconstrueerde hypothesen. Filstead (1970) noemt de kwalitatieve methodologie "first hand involvement with the social world". Participatie is niet alleen deelnemen, maar ook meebeleven en hij houdt dan ook een pleidooi voor participerende observatie.

De onderzoeker kan zich echter niet tot deze 'inner-perspective' op de sociale werkelijkheid beperken. De betekenisvolle werkelijkheid moet vervolgens in begrippen worden geobjectiveerd (Wester, 1995). Er komt een moment dat de onderzoeker afstand moet nemen ten opzichte van het object en de verzamelde data. Wanneer de verzamelde data en feiten immers niet worden geabstraheerd tot inzichten, hypothesen, begrippen en theorieën, zou de antropologie of de kwalitatieve onderzoeksmethode verworden tot het verslagleggen van persoonlijke ervaringen en belevenissen van de onderzoeker. Het onderzoek krijgt hiermee dan een journalistiek of autobiografisch-

in plaats van een wetenschappelijk karakter en voldoet daarmee niet meer aan de eerder geformuleerde eis van geloofwaardigheid. Overigens kan een dergelijk journalistiek verslag wel een boeiend inzicht geven in de leefwereld van een onderzochte groep, getuigt bijvoorbeeld het boek "Onder Dienders", waarin Elias journalistiek verslag doet van twee jaar participerende observatie bij het politiekorps Haaglanden (Elias, 1997). In wetenschappelijk onderzoek mag een abstractie van feiten en het construeren en gebruik maken van theorieën en begrippenkaders echter niet achterwege blijven.

De vraag dient zich aan op welk moment het abstraheren plaatsvindt. Gestart kan worden vanuit een theoretisch kader of set van begrippen voordat het veldwerk aanvangt, of de theorie en begrippenkaders kunnen pas bij het analyseren van de data aangelegd worden (Wester, 1987). Voor elke onderzoekstechniek geldt dat deze al in de fase van gegevensverzameling in meer of in mindere mate voorgestructureerd kan worden uitgevoerd. Zo kan participerende observatie geschieden aan de hand van coderingsschema's, kunnen interviewvragen vooraf worden geconstrueerd en kunnen voor de bestudering van literatuur vaste coderingswijzen worden gebruikt. Het voordeel van structurering is dat vergelijkingen kunnen worden getrokken, dat er minder sprake is van subjectieve oordeelsvorming en dat tijdwinst geboekt kan worden in de analysefase. Nadeel is echter dat de open benadering gevaar loopt, dat het onderzoek verengd wordt tot een paar items en dat daarmee relevante andere informatie over het hoofd wordt gezien en dat het verstaan niet optimaal wordt bereikt. Voor het maken van een analyse en voor de uiteindelijke verslaglegging is altijd een systeem van categorisatie nodig. Of dit nu chronologisch, thematisch of geografisch van aard is, de werkelijkheid moet gepresenteerd worden in een hanteerbaar en leesbaar kader. Hoe open een onderzoeksbenadering ook is, op een bepaald moment dient structurering plaats te vinden, omdat verslaglegging anders niet mogelijk is. De categorisatiesystematiek kan door de onderzoeker bedacht worden aan de hand van het empirisch materiaal, maar vaker is er sprake van het gebruik van een combinatie van bestaande categorieën, theoretische modellen en empirische data. Bestaande theorie of analysesystematiek wordt als het ware gebruikt als 'opbergkast' voor het materiaal, en als blijkt dat er te weinig of te veel 'laden' zijn, wordt de kast 'verbouwd'. Binnen de antropologie zijn er weinig vaste analysemodellen of voorgestructureerde categorieën voorhanden. De volgorde waarin cultuurelementen worden beschreven in klassiek antropologische monografieën zijn vaak willekeurig en slechts zelden worden onderliggende keuzes voor de onderwerpen verantwoord. In plaats van dat uiteengezet wordt aan de hand van welk kader de cultuur beschreven wordt, worden onderwerpen in willekeurige volgorde behandeld. Zo worden bijvoorbeeld in de beschrijving van de Dobu in Oost Nieuw-Guinea door Ruth Benedict de volgende onderwerpen beschreven: traditional hostility, trapping the bridegroom, the humiliating position of the husband, fierce exclusiveness of ownership, reliance on magic, ritual of the garden ... (1961, p. 130

e.v.). Waarom juist deze onderwerpen ter sprake komen en vooral waarom andere onderwerpen niet worden behandeld, wordt nergens aangegeven.

Samenvattend kunnen we stellen dat antropologen steeds een balans moeten zien te vinden tussen het bewaren van afstand met het onderzoeksobject en het creëren van betrokkenheid. Antropologen neigen daarbij meer naar betrokkenheid met het object van onderzoek, hetgeen verklaard kan worden vanuit de historie van de antropologie. Objectiviteit krijgt daarmee een andere klank dan veelal gebruikelijk is. Objectiviteit wil zeggen: recht doen aan het object. Juist omdat de betrokkenheid van antropologen groot is, is het voor hen zaak twee aandachtspunten te bewaken. Ten eerste is een kritische houding ten opzichte van de eigen rol als onderzoeker noodzakelijk en ten tweede is het van belang een bewuste keuze te maken over tijdstip waarop en mate waarin structurering van het onderzoek plaatsvindt.

2.3 Betrouwbaarheid

Doordat antropologisch onderzoek in specifieke omstandigheden plaatsvindt, zijn methoden en technieken zoals andere wetenschappen die kennen en die tot doel hebben de betrouwbaarheid van het onderzoek te garanderen, slechts ten dele bruikbaar binnen de culturele antropologie. Een opgave voor antropologen is daarom om gelijktijdig te streven naar betrouwbaar onderzoek en toch recht te doen aan het eigen karakter van de culturele antropologie.

Betrouwbaarheid van onderzoek wordt soms in verband gebracht met de eis dat het onderzoek herhaalbaar of controleerbaar moet zijn (Segers, 1989). Antropologisch onderzoek is slecht controleerbaar of herhaalbaar. De omstandigheden waaronder onderzoeken worden uitgevoerd, zijn specifiek wat betreft locatie en tijd. Kloos (1988) toonde aan dat onderzoeksresultaten en conclusies van vooraanstaande antropologen niet gedeeld werden door andere antropologen, wanneer zij later soortgelijk onderzoek op dezelfde locatie verrichtten. Participerende observatie veronderstelt betrokkenheid van de onderzoeker, waardoor zowel het object van onderzoek beïnvloed wordt, als ook de resultaten en conclusies. Het streven naar controleerbaarheid of herhaalbaarheid van het onderzoek, zoals dat in veel wetenschappelijke disciplines gebruik is, is in antropologisch onderzoek dan ook geen uitgangspunt.

Dit geeft de antropoloog geen vrijbrief om maar 'wat te doen'. Integendeel; voor antropologen is het des te meer van belang dat zij streven naar betrouwbaarheid van het onderzoek. Kloos (1987) stelt dat antropologen zich in hun ambitieniveau moeten beperken tot een streven naar geloofwaardigheid. De lezer van een onderzoeksverslag moet in staat worden gesteld te beoordelen of het onderzoek op een verantwoor-

de en wetenschappelijke wijze is uitgevoerd. Het onderscheid van Kloos is relevant, omdat betrouwbaarheid in veel wetenschappelijke disciplines slechts verwijst naar het juist gebruik van onderzoekstechnieken, zoals dat in de betreffende wetenschappelijke discipline gebruikelijk is. Ik beschouw betrouwbaarheid hier als een breder begrip, waarmee ik verwijs naar een combinatie van het zorgen voor transparantie ten aanzien van de methodologische aspecten van de uitvoering van het onderzoek, het gebruik van de juiste technieken en een juist gebruik van technieken. Deze aspecten licht ik hieronder toe.

Transparantie

Betrouwbaarheid of geloofwaardigheid van onderzoek en onderzoeker kan bereikt worden door de gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken helder te beschrijven. Hierbij dienen verschillende onderwerpen aan bod te komen. Het theoretisch kader dat als vertrekpunt bij de analyse heeft gediend, gevolgd door de mate van voorstructurering die is gehanteerd en keuzes die zijn gemaakt bij het inpassen van data binnen een theoretisch kader of vice versa, moeten vermeld worden. Daarnaast is het beschrijven van de eigen rol als onderzoeker, inclusief de eigen vooringenomenheden van belang (Kloos 1987). Tennekes gaat hierbij nog verder en stelt dat de onderzoeker de eigen culturele bagage of achtergrond moet beschrijven, omdat deze haar invloed uitoefent op de antropologische wetenschapsbeoefening (1982a en 1982b). Transparantie dient ook bewerkstelligd te worden door het beschrijven van de gebruikte onderzoeksmethoden en technieken en de wijze waarop deze zijn gehanteerd.

Gebruik van de juiste technieken

Ofschoon participerende observatie binnen de antropologie de meest kenmerkende onderzoeksmethode is, staat de antropoloog een scala aan andere methoden en technieken ter beschikking. Betrouwbaarheid kan mede worden bereikt door gebruik te maken van verschillende onderzoekstechnieken. Hiervoor wordt de term triangulatie gebruikt. Triangulatie verwijst naar de eis tenminste drie verschillende technieken op een onderzoeksobject toe te passen. Zo is het mogelijk lacunes in de ene techniek op te vangen door het gebruik van andere technieken. Binnen of naast participerende observatie gebruikte methoden zijn het houden van gestructureerde of ongestructureerde diepte-interviews, het gebruik maken van sleutelinformanten, introspectie, documentenanalyse, bestudering van cultuuruitingen als kunst, literatuur en architectuur en “haphazard interviewing”, waarbij een topic voor de neus weg aan een informant wordt voorgelegd tijdens participerende observatie (Spradley 1979/Becker, Geer, Hughes, en Strauss, 1961/ Van Maanen, 1988), vragenlijsten (hetgeen echter meer voor de hand ligt in een kwantitatieve benadering). Elke techniek kent eigen problemen, gebruiken en valkuilen. In het algemeen geldt dat aan elke techniek voor- en nadelen kleven, hetgeen het toepassen van triangulatie aanbevelenswaardig maakt.

Juist gebruik van de technieken

Naast het selecteren van de juiste technieken, is een correcte toepassing hiervan van belang. Ofschoon de culturele antropologie een korte methodologische traditie kent, zijn er inmiddels wel geaccepteerde opvattingen over een correcte uitvoering van participerende observatie. Ook wat betreft de overige onderzoekstechnieken bestaan richtlijnen voor toepassing. Deze zijn soms afkomstig uit andere wetenschappelijke disciplines dan de antropologie. In dat geval zal de antropoloog zelf een evenwicht moeten vinden tussen een reguliere uitvoering van de techniek en het bewaken van het eigen karakter van de antropologie. Steeds zal er voldoende betrokkenheid gecreëerd moeten worden. Een voorbeeld van een dergelijke afweging is de antropoloog die gebruik wil maken van vragenlijsten zoals dat binnen de sociologie en psychologie gangbaar is. De antropoloog zal dan op eigen wijze invulling moeten geven aan het element van betrokkenheid en kan bijvoorbeeld aanwezig zijn bij het invullen van de vragenlijsten of de antwoorden bespreken. Ook hier is transparantie het sleutelwoord. De antropoloog moet de lezer in staat stellen zich een oordeel te vormen over het gebruik van de methoden en technieken.

Samenvattend kunnen we stellen dat antropologen zich voor een uitdaging gesteld zien bij het streven naar betrouwbaarheid van hun onderzoek. Daarbij is niet het doel om te streven naar controleerbaarheid van het onderzoek, maar des te meer om te streven naar geloofwaardigheid. Betrouwbaarheid kan worden bereikt door het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden en -technieken (triangulatie) en door een weloverwogen gebruik van deze methoden en technieken. Transparantie is een sleutelwoord in het bereiken van betrouwbaarheid of geloofwaardigheid. De methodologische keuzes van de onderzoeker moeten aan de lezer worden voorgelegd.

2.4 Antropologisch onderzoek in organisaties

Hetgeen voor de culturele antropologie geldt ten aanzien van het bereiken van betrouwbaarheid, geldt voor de organisatieantropologie in het bijzonder. De organisatieantropologie is een jong vakgebied, waar gebruik wordt gemaakt van zowel traditioneel antropologische, als ook meer sociologische en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Een echte organisatieantropologische onderzoekstraditie bestaat nog nauwelijks, ofschoon al in de jaren twintig onder leiding van Mayo (1933) door antropologen als William Foot Whyte, Lloyd Warner, Chapple en Arenberg 'industriële antropologie' werd beoefend. Deze stroming was echter geen lang leven gegund. Vanaf de jaren tachtig neemt de belangstelling voor de cultuur van organisaties toe, onder invloed van het Japanse succes en na het verschijnen van bestsellers van Peters en Waterman (1980) en Deal en Kennedy (1982). Ook de nationale cultuurverschillen van organisaties komen in de belangstelling te staan en worden uitgebreid onderzocht

door Hofstede (1980) en later door bijvoorbeeld Trompenaars (1986 en 1993). In de jaren tachtig en begin jaren negentig ontketent zich een werkelijke trend ten aanzien van het fenomeen organisatiecultuur. Niet alleen wetenschappers als Schein (1985), Mintzberg (1983), Marx (1986), Morgan (1986), Kets de Vries en Miller (1986), houden zich met het onderwerp bezig, maar er wordt ook een veeltal aan populaire managementliteratuur geschreven over de praktische toepassing van cultuurverandering. In Nederland groeit de organisatieantropologie uit tot een eigen wetenschappelijke discipline en worden er leerstoelen in Amsterdam (Vrije Universiteit) en Utrecht opgericht.

In deze 'nieuwe scholen' wordt de kracht van de culturele antropologie bij het diagnosticeren van westerse organisaties steeds benadrukt. Koot zegt hierover in zijn inaugurale rede (1995):

“Een open, holistische benadering, een interesse in afwijkingen en in de alledaagse leefwereld, zijn juist niet de sterke kanten van de modale organisatiekundige onderzoeker. (...)

De antropologie kan hier haar rijke ervaring met participerend en holistisch onderzoek en haar interesse in 'het andere' benutten. Een antropoloog is gewend om fundamentele twijfels te hebben en beschrijvingen 'voorlopig' te laten zijn.”

(Koot, 1995, p. 30).

Betrouwbaarheid in organisatieantropologisch onderzoek

De jonge historie van de organisatieantropologie vraagt om uitleg. Het is immers verwonderlijk dat antropologen, cultuurkenners bij uitstek, zich niet eerder met het onderwerp zijn gaan bezighouden. De 'koudwatervrees' van antropologen om zich met organisaties bezig te houden, wijt Koot onder andere aan een vrees van antropologen om onderzoek dicht bij huis te doen, omdat iedereen dan over de schouder van de onderzoeker mee kan kijken. Wanneer antropologen onderzoek doen in organisaties, is de opgave om geloofwaardigheid te creëren een moeilijke. De status en legitimiteit van de 'klassieke' antropoloog is voor een niet onbelangrijk deel gebaseerd op de exotische, maar voor een leek moeilijk te controleren kennis (Koot, 1995, p. 33). Grimshaw en Hart schrijven hierover:

“From the beginning, the anthropologist’s claim to special expertise rested on reporting the activities of unknown people to both lay and academic audience at home. That is, they knew the exotic other and their readers did not ... in general ethnographers traded in common sense, relying on the unchallengeable monopoly afforded by fieldwork in foreign places.”

(Grimshaw en Hart, 1994, p. 229-230).

Daarbij kunnen we nog aanmerken dat niet alleen het publiek van academici en leken het werk van de klassieke antropoloog niet kunnen controleren, de leden van de onderzochte groep hebben hier veelal ook niet de mogelijkheid toe. Kortom, de klassieke antropoloog werd en wordt weinig kritisch aan de tand gevoeld waar het de methodologische verantwoording van het onderzoek betreft.

Hoe anders is dat voor de organisatieantropoloog. De onderzoeker die antropologisch onderzoek in organisaties wil doen wordt zeer kritisch benaderd. Tijdens het onderzoek en nadat de eerste resultaten op papier staan, willen leden van de onderzochte groep, wetenschappers en betrokkenen uit de omgeving van de onderzoeker verklaringen hebben voor de gepresenteerde feiten. De betrouwbaarheid, geloofwaardigheid en daarbij de objectiviteit en de rol van de onderzoeker zijn punten van discussie. Afgezien van de positieve kant van deze hoge mate van betrokkenheid van het onderzoeksobject met de methodologische aspecten van het onderzoek, hetgeen de onderzoeker immers tot kritische reflectie dwingt, is deze ook lastig. Immers, de kenmerken van de antropologische onderzoekstraditie zoals het belang van het verstaan en het gebruik maken van de methode van participerende observatie, zijn minder ontwikkeld en ook minder bekend bij een groot publiek dan methoden die binnen bijvoorbeeld de organisatiesociologie en de psychologie gangbaar zijn, zoals het gebruik maken van gecodeerde vragenlijsten en representatieve steekproeven. Leden van de onderzochte organisatie zijn dikwijls gewend aan kwantitatief onderzoek en verrast door de antropologische verslaglegging. Antropologen leveren immers geen cijfers. Er valt dus voor antropologen nogal wat uit te leggen en de nauw betrokken rol van de onderzoeker als participant veroorzaakt daarbij een zekere kwetsbaarheid.

Reacties van antropologen

Zoals gezegd staat antropologisch onderzoek in westerse organisaties snel in kritische belangstelling. Ik herken bij organisatieantropologen een drietal type reacties op hun positie, variërend van een verwijdering tot een intensivering van het antropologisch karakter van het onderzoek. Mogelijke reacties zijn: intensiveren van een juist gebruik

van de juiste methoden- en technieken, vergroten van de betrokkenheid tussen onderzoeker en onderzoeksobject en het negeren van de kritiek.

Bij het intensiveren van een juist gebruik van de juiste onderzoeksmethoden - en technieken, moet worden gedacht aan onderzoekers (antropologen, maar ook sociologen en organisatiedeskundigen) die zich niet beperken tot de antropologische onderzoekstraditie. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten, maken zij tevens gebruik van de onderzoekstechnieken uit andere wetenschappelijke disciplines, waarbij ze ook de regels voor toepassing uit de betreffende discipline hanteren. Voorbeelden zijn de onderzoeken van Hofstede (1980) die gebruik maakt van vragenlijsten, of meer recent van Stol (1996) en daarbinnen het werk van In 't Velt (1991, 1994), die beiden binnen de participerende observatie en bij documentenanalyse nauwkeurig gebruik maken van coderingslijsten.

Ten tweede onderscheid ik organisatieonderzoekers die de betrokkenheid met de onderzochte groep vergroten en daarmee dus het eigen karakter van de antropologie ten volle uitnuttten. De betrokkenheid wordt geïntensiveerd door niet alleen tijdens de periode van dataverzameling intensieve betrokkenheid met leden van de onderzochte groep te hebben, maar dit contact voort te zetten tijdens de periode van analyse en verslaglegging van gegevens. Sleutelfiguren uit de onderzochte groep 'lezen mee' en geven adviezen aan de onderzoeker. Hiermee wordt naar mijn mening een interessant nieuw element toegevoegd aan de antropologische onderzoekstraditie. Schein is van dit type onderzoekers een goed voorbeeld (1985, 1992). Ofschoon Schein van oorsprong psycholoog is, maakt hij veel gebruik van antropologische inzichten en onderzoeksmethoden. Schein geeft een stappenplan weer, waaraan men zich dient te houden bij het uitvoeren van veldwerk in organisaties. Belangrijke stappen daarbinnen zijn het betrekken van organisatieleden bij het onderzoek, het terugkoppelen van de resultaten aan de onderzochte groep en het vervolgens verwerken van de reacties van de organisatieleden op de resultaten.

Het derde type organisatieonderzoekers dat ik onderscheid zijn de antropologen die zich niet zichtbaar zorgen maken over de geloofwaardigheid van hun onderzoek, of zich hierover in hun verslaglegging in ieder geval niet uitlaten. Net als bij 'klassiek antropologen' staan de resultaten en niet de gebruikte methoden centraal. Als voorbeelden hiervan beschouw ik de verschillende bijdragen van antropologen in de bundel van Koot en Hogema (1992) en een artikel over cultuurverandering bij politieorganisaties van Koot (1997).

2.5 Methoden en technieken in het onderzoek binnen de politie Kennemerland

Hiervoor heb ik een drietal reacties getypeerd, op de lastige positie van de antropoloog die onderzoek verricht binnen westerse organisaties. Mijn werkwijze in het empirisch onderzoek naar sturingsperikelen binnen de politie Kennemerland, kan gekenmerkt worden door het tweede type reactie. Mijn rol als onderzoeker was er één van grote betrokkenheid; gedurende een groot gedeelte van de looptijd van het onderzoek was ik tevens werkzaam in een reguliere functie binnen het politiekorps Kennemerland. Ik heb er dan ook voor gekozen om niet te streven naar afstand tot het onderzoeksobject, hetgeen geforceerd zou zijn, nog is het gegeven de situatie mogelijk om de methodologische aspecten van mijn onderzoek te negeren.

In plaats daarvan heb ik gestreefd naar het intensiveren van de betrokkenheid tot de onderzochte groep, door sleutelpersonen te betrekken tijdens de periode van gegevenverzameling, analyse en verslaglegging. Daarbij ben ik uitgegaan van het stappenplan van Schein (1985, 1992). In de eerste periode van dataverzameling zijn na de eerste observaties via een natuurlijke selectie (gemotiveerde mensen die steeds wilden weten wat ik deed) een paar sleutelfiguren naar voren gekomen. Met hen heb ik voorlopige hypothesen besproken en bijgesteld. Een conceptrapportage heb ik in een groepssessie voorgelegd aan 20 medewerkers en een leidinggevende. De resultaten werden herkenbaar en waardevol bevonden en er zijn dan ook slechts kleine aanpassingen verricht om tot het uiteindelijke rapport te komen. Het verslag van de eerste onderzoeksperiode, heb ik in een workshop met alle participanten besproken. Gedurende de tweede periode van onderzoek heb ik in de analysefase de hypothesen en resultaten steeds in kleine delen voorgelegd aan sleutelpersonen. Het uiteindelijk verslag is in een aantal conceptversies voorgelegd aan zeven medewerkers uit de organisatie. Een gedeelte van hun commentaar² is verwerkt in het uiteindelijke verslag. Tenslotte heb ik dit onderzoeksverslag in concept aan de topmanagers van de politie Kennemerland voorgelegd. De reactie was dat de resultaten “irritant herkenbaar waren”, wat ik als een positief oordeel ten aanzien van de geloofwaardigheid van het onderzoek heb ervaren.

Het intensiveren van betrokkenheid is één van de activiteiten die ik heb ondernomen om te streven naar objectiviteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Daarnaast heb ik gebruik gemaakt van een breed scala aan onderzoeksmethoden- en technieken en streef ik, mede door deze methodologische beschrijving, naar transparantie ten aanzien van de keuze voor methoden en technieken en het gebruik ervan. Hierna licht ik toe op welke wijze ik de objectiviteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek heb nagestreefd.

2.6 Objectiviteit in het onderzoek binnen de politie Kennemerland

In het onderzoek heb ik getracht de politie Kennemerland en de verschillende groepen medewerkers daarbinnen, zo veel mogelijk recht te doen door te streven naar een optimaal verstaan. In het hiervoorgaande zijn twee aandachtspunten bij het streven naar objectiviteit beschreven. Deze aandachtspunten, de rol en houding van de onderzoeker en de mate van voorstructurering, relateer ik hier aan het empirisch onderzoek binnen de politie Kennemerland.

Rol en houding van de onderzoeker

Om mijn rol en houding als onderzoeker te verduidelijken, is het van belang te vermelden dat de periode waarin de onderzoeksgegevens zijn verzameld is te splitsen in twee delen. Aan dit onderzoek ligt ten eerste materiaal ten grondslag, dat ik heb verzameld tijdens mijn afstudeeronderzoek in 1991, verricht bij het toenmalige Haarlemse korps dat thans deel uitmaakt van het politiekorps Kennemerland (Braun, 1991). Mijn rol als onderzoeker was destijds duidelijk gepositioneerd als outsider, in de terminologie van Schein (1992). Een outsider met een helder doel: het beschrijven van de cultuur van een rechercheafdeling en het verklaren van weerstand tegen een nieuw sturingsinstrument op deze afdeling. In het toenmalige onderzoek heb ik de observaties en interviews niet beperkt tot de rechercheafdeling, ook de wijkteams en het management van het korps zijn in het onderzoek betrokken. In de tweede periode van het onderzoek was mijn rol als onderzoeker een geheel andere, namelijk die van insider (Schein, 1992). Het verzamelen van gegevens en de analyse en verslaglegging heb ik verricht naast en tijdens mijn baan als projectmedewerker en later als organisatieadviseur/ managementtrainer in het korps Kennemerland. In deze studie heb ik zowel gebruik gemaakt van data uit de eerste onderzoeksperiode, door middel van secundaire analyse van het onderzoeksmateriaal, als ook van gegevens die ik ten behoeve van deze studie in de tweede onderzoeksperiode verzameld heb.

Gedurende de eerste onderzoeksperiode was mijn rol van onderzoeker helder voor alle betrokkenen in de onderzoeksorganisatie. De introductie in het politiekorps was verricht door de docent politiestudies op de Vrije Universiteit, via een onderzoeksteam van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, naar de Haarlemse politie en mijn enige taak was het verrichten van cultuuronderzoek. Ook de antropologische achtergrond en het antropologische karakter van het onderzoek waren bekend. De tweede onderzoeksperiode wordt gekenschetst door een ander type rol als onderzoeker. Tijdens de eerste twee jaar als projectmedewerker in het politiekorps Kennemerland, had ik de 'antropologische gewoonte' om doorlopend notities te maken van belangrijke gebeurtenissen, vergaderingen, indrukken, verrassende zaken. Verder achtte ik het voor de uitvoering van mijn functie van belang veel contact te houden met agenten 'op de werkvloer'. Ik gaf hieraan invulling door regelmatig (ten minste tweemaal per maand)

een dienst in een wijkteam mee te draaien en hiervan observatieverslagen te maken. Op deze manier heb ik gedurende twee jaar een grote hoeveelheid onderzoeksmateriaal verzameld. De periode van ongeveer anderhalf jaar daarna heb ik mij in een nieuwe functie met name begeven tussen het midden- en topmanagement in het korps. Ook in deze periode heb ik diverse notities gemaakt. De rol als onderzoeker was in de tweede onderzoeksperiode minder transparant dan in de eerste onderzoeksperiode. Weliswaar was binnen de onderzoeksorganisatie bekend dat ik bezig was met een promotiestudie en hiervoor gegevens verzamelde, maar in de praktijk van alledag werd ik primair benaderd vanuit mijn rol als medewerker en niet die van onderzoeker. Datzelfde gold voor mijn eigen benadering van de medewerkers. In een later stadium van het onderzoek hebben medewerkers op diverse niveaus in de organisatie delen van het verslag gelezen om zo ook als sleutelinformant dienst te kunnen doen en kritisch commentaar te kunnen leveren, waarmee meer nadruk op mijn onderzoeksrol in het korps kwam te liggen.

De rolinvulling tijdens de tweede onderzoeksperiode heeft zowel voor- als nadelen vanuit het dilemma van afstand versus betrokkenheid. Een voordeel van de combinatie van de rol van onderzoeker en medewerker is dat een optimale vorm van participerende observatie is bereikt. Informatie die voor andere onderzoekers verborgen zou zijn gebleven, was voor mij bereikbaar. Door de combinatie van werk en onderzoek was ik in de gelegenheid gegevens te verzamelen over een relatief lange periode: gedurende vier jaar met tussenpozen. Wegens praktische bezwaren hebben weinig onderzoekers de kans gedurende een zo lange periode in een organisatie te verkeren. Het werkelijk verstehen kon zo optimaal worden bereikt.

Mate van voorstructurering

Het empirisch onderzoek binnen de politie Kennemerland heeft de vorm van veldwerk, waarbij ik gebruik heb gemaakt van verschillende onderzoekstechnieken, en waarin de participerende observatie centraal staat. Gedurende de eerste onderzoeksfase heb ik gegevens systematisch en semi-gestructureerd verzameld. Theorie en een vooropgezet begrippenkader en systeem van categorisatie waren leidend in het onderzoek, ofschoon deze in de loop van de onderzoeksperiode wijzigingen hebben ondergaan (Braun, 1991). Tijdens de tweede fase van het onderzoek heb ik de gegevens in aanvang ongestructureerd verzameld. Vaak wist ik op het moment zelf niet of en voor welk doel notities gebruikt zouden worden. Aan de voorwaarden van een open houding en uitgangssituatie in het onderzoek (welke in de interpretatieve benadering wordt voorgestaan) is hierdoor optimaal recht gedaan. Een risico daarbij was echter het gevaar van belangen- en rolverstrengeling en daarmee verlies van afstand of objectiviteit. Om dit risico te minimaliseren heb ik in het onderzoek geen gebruik gemaakt van voorbeeldmateriaal waarbij ik zelf belanghebbende was vanuit de rol van medewerker in het politiekorps. Zo heb ik bijvoorbeeld nooit een conflict waarbij ik zelf

partij was, gebruikt als illustratie. Mijn functie als stafmedewerker maakte een enigszins afstandelijke houding mogelijk, anders dan wanneer ik bijvoorbeeld een executieve politietoon of managementfunctie zou hebben bekleed.

2.7 Betrouwbaarheid van het onderzoek binnen de politie Kennemerland

Hiervoor is gesteld dat betrouwbaarheid kan worden bereikt door transparantie ten aanzien van de methodologische aspecten van de uitvoering van het onderzoek, door het gebruik van de juiste technieken en door een juist gebruik van technieken. Ik zal hier toelichten welke methoden en technieken ik heb gebruikt in het onderzoek binnen de politie Kennemerland en op welke wijze ik ze heb gebruikt.

Keuze voor- en uitvoering van technieken

Gedurende beide onderzoeksperioden heb ik gebruik gemaakt van verschillende onderzoekstechnieken (triangulatie) om zo de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. De gebruikte technieken zijn participerende observatie, interviews, documentenanalyse, het 'volgen van een zaak' ofwel het verrichten van een lijncontrole³ en de analyse van voorbeelden. De gebruikte technieken licht ik hier toe⁴.

Participerende observatie heb ik gedurende beide onderzoeksperioden verricht, vanuit twee verschillende onderzoeksrollen. In de eerste onderzoeksperiode bestond de doelgroep voor de observaties uit medewerkers uit drie wijkteams van het Haarlemse korps en de rechercheafdeling. In totaal heb ik gedurende een periode van bijna drie maanden gemiddeld 30 uur per week observaties verricht tijdens assistentiediensten, bureauwerk, verhoren van slachtoffers, getuigen, verdachten, tijdens vergaderingen en informele bijeenkomsten. Notities heb ik direct gemaakt, (soms zelfs in een hardrijdende auto) en aan het einde van de dag uitgewerkt. Daarnaast heb ik een memoboek bijgehouden, waarin persoonlijke ervaringen, gevoelens en overpeinzingen werden genoteerd, die later konden worden gebruikt bij de analyse of die zouden kunnen duiden op mogelijke verstoringen in het waarnemen. Naarmate het onderzoek vorderde en het systeem van categorisatie zich ontwikkelde, heb ik de gegevens meer gericht genoteerd. Hiervoor heb ik item-lijsten gebruikt, waarbij gebeurtenissen direct bij het betreffende item uit het analyseschema werden geplaatst. De observaties heb ik toen gestructureerd gericht op de gekozen aandachtsgebieden. Tijdens de tweede onderzoeksperiode heeft de periode van ongestructureerd observeren lang geduurd. Twee jaar lang heb ik allerhande notities gemaakt, in het begin nog niet met de notie dat deze voor een promotiestudie gebruikt zouden worden. Ik heb vervolgens de theorie gekozen en het systeem van categorisatie geconstrueerd. Aan de hand daarvan heb ik het materiaal geordend.

Het systematisch diepte-interviewen heeft met name in de eerste onderzoeksperiode plaatsgehad. In totaal heb ik 51 mensen geïnterviewd, verdeeld over medewerkers van wijkteams en recherche en hun leidinggevenden. De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur. Voor de keuze van de geïnterviewde personen heb ik gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode: ik vroeg steeds aan mensen wie zij geschikt vonden om te interviewen. Tevens vroeg ik bij wie ik absoluut niet moest zijn; ook die personen zijn geïnterviewd, dit met het doel verschillende netwerken te benaderen. Verder was criterium voor de keuze van de geïnterviewde mensen ook dat zij het zelf leuk moesten vinden. Vaak kwamen mensen spontaan naar me toe om te vragen "of ze ook mochten". Op deze verzoeken ben ik ingegaan. Ik heb de interviews op band opgenomen en woordelijk uitgetypt. Na enkele ongestructureerde oriënterende gesprekken heb ik de interviews semi-gestructureerd. Met behulp van een itemlijst werden alle onderwerpen behandeld. Zo gestructureerd en gesystematiseerd als de interviews in de eerste onderzoeksperiode waren, zo ongestructureerd en onsystematisch waren zij dat later. In de tweede onderzoeksperiode heb ik twaalf interviews gestructureerd afgenomen. Deze interviews hadden primair een toepassingsgericht doel: het geven van organisatieadvies naar aanleiding van een bepaald probleem. Verder heb ik ontelbare gesprekken en haphazard interviews gehouden, variërend van drie opmerkingen tijdens de lunch tot gesprekken van twee uur over sturingsproblemen. De gesprekken kwamen meestal natuurlijk op gang. Het onderwerp van het onderzoek is immers dusdanig actueel, dat het in velerlei vormen een dagelijks topic is binnen het korps, zeker gezien de aard van mijn functie. Het onderwerp behoeft zelden door mij te worden aangeroerd. In een aantal gevallen, toen ik al met de analyse bezig was, heb ik mensen gezegd dat ik hun mening interessant vond, hen verteld dat ik met een onderzoek bezig ben en hen gevraagd hierover langer door te willen praten. Dit heeft geresulteerd in elf semi-gestructureerde gesprekken.

Documentenanalyse vond in beide onderzoeksperiodes plaats. Ook hier geldt weer dat dit in de eerste periode systematisch met een onderzoeksdoel gebeurde en in de tweede periode het hoofddoel van het lezen van materiaal was gelegen in het werk en onderzoek een nevendoeel was. Hoeveel documenten ik heb gebruikt, is dan ook niet te zeggen. De documenten variëren van dagrapporten en processenverbaal tot beleidsnotities, projectvoorstellen en -evaluaties, jaarplannen en externe rapportages. Noemenswaardig is het gebruik van enkele onderzoeksrapporten, waarvoor observaties waren verricht binnen het korps (Udink, 1994/Van Kooten, 1996/Van Mensvoort, 1992/Kleinsman, 1994).

Tijdens de eerste onderzoeksperiode heb ik op basis van drie recherchezaken een lijncontrole verricht. Hiermee wordt bedoeld dat rondom een proces (in dit geval een recherchezaak) alle handelingen, beslismomenten en overige activiteiten met betrekking tot dat proces nauwgezet worden gevolgd en geanalyseerd. Zo heb ik bijvoorbeeld

in kaart gebracht welke beslissingen ertoe leidden dat met het onderzoek in een moordzaak werd gestopt en waarom een andere zaak drie verschillende behandelaars had, alsmede wie invloed op de beslissingen uitoefende. Deze drie zaken heb ik 'open' geanalyseerd; van tevoren waren geen mogelijke beslismomenten gecategoriseerd. Wel heb ik de analyse met een specifiek doel verricht: gekeken werd of het sturingssysteem dat bij de recherche in gebruik was ook daadwerkelijk toegepast werd of niet.

Binnen dit onderzoek heb ik zowel voor de gegevensverzameling als bij de analyse en verslaglegging gebruik gemaakt van het analyseren van voorbeeldmateriaal. Deze methode lijkt op de case-study methode. Hierbij wordt één organisatie of gebeurtenis uitvoerig van alle kanten bestudeerd. Van de methode van case-study wordt in organisatieonderzoek veel gebruik gemaakt, omdat de werkwijze zich goed leent voor toepassingsgericht onderzoek, zoals evaluatieonderzoek of onderzoek dat tot concrete aanbevelingen moet leiden. Binnen de antropologie heeft Turner (1957) met zijn methode van het bestuderen van 'social drama's' een belangwekkende stempel op deze onderzoeksmethodiek gedrukt. Turner gaf aan hoe gebeurtenissen zich steeds in hetzelfde patroon voordeden, wanneer hij met behulp van informanten belangrijke zaken en hoogtepunten binnen een Afrikaanse stam ontrafelde. Pettigrew (1979) heeft vervolgens de link gelegd naar de bestudering van organisatiecultuur, waarbij hij aangeeft dat ook hier bestudering van social drama's of casussen een bruikbaar middel voor dataverzameling is. Ik heb geen case-study in de zuivere vorm toegepast, omdat ik niet alleen een bepaald voorval of situatie voor de analyse heb gebruikt, maar tevens ander voorbeeldmateriaal, zoals de invoering van een bepaalde werkmethode. Ik spreek in dit onderzoek dan ook over de analyse van voorbeelden in plaats van over case-study. Ik heb voorbeelden gebruikt in de fase van analyse van data en bij de verslaglegging. Het toepassen van voorbeelden had als functie om uit de enorme berg van gegevens een aantal concrete en samenhangende beelden te kunnen geven en een gestructureerde check op de ongestructureerd verzamelde gegevens te kunnen plegen. De keuze voor de voorbeelden is tot stand gekomen op grond van het theoretisch kader van Mintzberg (1983a, 1983b) en op grond van een aantal criteria, welke in het volgende hoofdstuk worden toegelicht. De keuze voor de voorbeelden en de conclusies hieromtrent, heb ik voorgelegd aan leden van de onderzochte groep en op grond hiervan hebben enkele wijzigingen plaatsgevonden.

Na de eerste oriënterende observaties en interviews heb ik in beide onderzoeksperiodes literatuurstudie verricht, waarbij gangbare theorieën zijn getoetst op hun toepasbaarheid in de onderzoekssituatie. Vervolgens heb ik de theoretische modellen, begrippenkaders en analyseschema's verwerkt tot een systeem van categorisatie, wat leidend is geweest voor het verder verzamelen van gegevens en ook voor de wijze van verslaglegging. In de eerste onderzoeksperiode heb ik de theorie van Schein⁵ (1987) als uitgangspunt voor de analyse genomen (Braun, 1991). Voor de tweede onderzoekspe-

riode en dus voor dit onderzoek in haar totaliteit besloot ik een veel breder theoretisch kader te gebruiken. Ten eerste omdat de probleemstelling van het onderzoek breder is en uit meer facetten bestaat, ten tweede om meer diepgang en toetsing te verkrijgen in het onderzoek.

Deel 1: sturing en structuur

3 Het object van onderzoek

Het empirische gedeelte van dit onderzoek heb ik uitgevoerd in het politiekorps Kennemerland, het politiekorps waar ik tijdens het grootste gedeelte van onderzoek en verslaglegging werkzaam ben geweest. Alvorens ik de onderzoeksvragen behandel, is het tijd voor een kennismaking met het object van onderzoek. Achtereenvolgens geef ik een beeld van de Nederlandse politie na de reorganisatie van het bestel, van de aard van het politiewerk en van het korps Kennemerland.

3.1 Reorganisatie, een nieuw politiebestedel

De ontwikkelingen binnen de Nederlandse politie ten tijde van deze studie kenmerken zich door een ingrijpend reorganisatieproces dat in 1991 gestart wordt. Tot dat moment kende Nederland een duaal politiestelsel. Er bestond een groot aantal zelfstandige gemeentepolitiekorpsen in de steden en een landelijk korps rijkspolitie dat als bewakingsgebied de dorpen en tussenliggende gebieden had. De gemeentepolitiekorpsen functioneerden autonoom. Ofschoon er wel sprake was van onderlinge afstemming, met name waar het concrete operationele zaken betrof, bestonden er aanzienlijke verschillen in werkwijze en cultuur tussen de verschillende korpsen. Tussen gemeentepolitie en rijkspolitie heeft altijd een (culturele) kloof bestaan. Agenten van de gemeentepolitie noemden hun rijkspolitiecollega's enigszins denigrerend 'bopo's', een afkorting voor boerenpolitie. De rijkspolitieagenten vonden de gemeentepolitie maar een ongestructureerd geheel, waar "weinig respect en dienstbaarheid voor leiding en burgers is". Door de soms zeer kleine schaal van de wachtposten van de rijkspolitie werkten mensen daar met een grote mate van eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid bij de plaatselijke bevolking. In het voorjaar van 1993 is de nieuwe Politiewet van kracht geworden en is het fusieproces tussen rijkspolitie en gemeentepolitie formeel een feit. Er bestaan vanaf dat moment 26 regiokorpsen. De indeling van de regiokorpsen correspondeert niet met provinciale of gemeentelijke grenzen. Het besturen van de politie vanuit het driehoeksoverleg (justitie, politie, burgemeesters) is er daarmee beslist niet eenvoudiger op geworden. De korpsleiding van sommige korpsen heeft soms te maken met een veeltal burgemeesters als zij beleid wil ontwikkelen. Ook de gezagsrelatie van het korps Kennemerland is ingewikkeld: aan maar liefst elf burgemeesters is verantwoording verschuldigd. Vóór de reorganisatie was er niet alleen sprake van verschillen tussen gemeente- en rijkspolitiekorpsen, ook onderling werden de gemeentepolitiekorpsen in cultureel en structureel opzicht gekenmerkt door een grote mate van diversiteit. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. De belangrijkste oorzaak heeft te maken met het verschil in externe omgevingsfactoren. De grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben een andere

politiezorg nodig dan een stad als Zandvoort of Amstelveen en kenmerken zich door een andere organisatiestructuur en -cultuur.

Gedurende de looptijd van dit onderzoek staat het functioneren van de politie hoog op de politieke agenda. Een aantal schandalen rondom het net opgerichte Interregionale Recherche Team (IRT), later uitmondend in een parlementaire enquête naar opsporingsmethoden van politie en justitie, en daarna affaires rondom korpschef Brinkman en rellen rondom de nieuwjaarswisseling in Groningen, de toenemende georganiseerde criminaliteit en toenemende onveiligheidsgevoelens bij de bevolking houden niet alleen de politiek bezig, maar veroorzaken ook een ware mediagekte met betrekking tot politie en politiewerk. En dat terwijl de politieorganisatie net de veranderingen ten gevolge van de reorganisatie tracht vorm te geven en te consolideren. Geen gemakkelijke tijd om sturing aan politiewerk te geven.

Politiewerk

Dat de reorganisatie van het Nederlandse politiebestedel zo lang ter discussie heeft gestaan voordat hiertoe daadwerkelijk werd overgegaan, dat er nog geen tevredenheid is over het functioneren van de politie na de reorganisatie en de sturingsproblematiek binnen politiekorpsen kan gedeeltelijk verklaard worden vanuit het specifieke karakter van het politiewerk. De aard van het politiewerk laat zich moeilijk in een paar woorden omschrijven. Suyver deed een poging en beschreef wat er nu precies zo eigen is aan de politietaak:

“Het eigene van de politietaak schuilt in het bijzonder in de woorden ‘daadwerkelijke handhaving’ (van de rechtsorde DB), waarin zowel de noodzaak van onmiddellijk, ‘op straat’ optreden als de mogelijkheid van gewelduitoefening gevat zijn”.

(Suyver, 1986, p. 17)

Deze juridische benadering is van belang, het geweldsmonopolie van de politie onderscheidt haar immers van de meeste andere organisaties, maar zegt nog niet voldoende over hetgeen de politieorganisatie kenmerkt. Docters van Leeuwen (1981) noemt een aantal typische kenmerken van de politietaak:

“Taakkenmerken van de politietaak zijn onder andere:

toewijzing van het geweldsmonopolie;

de soms manifeste en vaak latente machtsuitoefening;

het beschikken over ruime ‘discretionaire’ bevoegdheden;

de directe interactie met het publiek;

de relatieve onvoorspelbaarheid van het taakaanbod;

het gevaarsaspect van het werk;

de relatief geringe zichtbaarheid van de taakuitoefening;

de relatief geringe mogelijkheden tot controle van het uitvoerende werk;

de betrekkelijk grote variatie in het takenpakket;

de instrumentele taakopvatting;

het 24-uurs karakter van de organisatie;

de informatie-afhankelijkheid van de bevolking;

de ondoorzichtige relatie tussen activiteiten en doelstellingen;

de moeilijke meetbaarheid van resultaten.”

(Docters van Leeuwen, 1981, p.51)

Globaal laat de inhoud van het politiewerk zich in drie categorieën verdelen. Ten eerste is er het handhaven van de openbare orde, daarnaast het doen van opsporingsonderzoek ten aanzien van personen die buiten de wet treden en tenslotte houden agenten zich met een groot aantal hulpverlenende taken bezig. Formeel bestaat er binnen het politiewerk een scheiding tussen de taken handhaving van de openbare orde en het verrichten van opsporingsonderzoek. In Nederland kennen we zelfs de unieke situatie dat twee bestuurlijke organen, in deze de Burgemeester en de Hoofdofficier van justitie, beide verantwoording dragen, voor ieder één van de taken. De dagelijkse werkpraktijk laat zich minder strikt scheiden getuigt het hiernavolgend voorbeeld:

We rijden in een surveillanceauto. Het is zaterdagavond, een uur of twee. De eerste discotheekgangers gaan weer huiswaarts. In één straat steken minstens vier mensen hun middelste vinger op, doen een aap na, of schelden. Ik vraag de agent met wie ik meerijd of hij daar geen ontzettend slecht humeur van krijgt. “Ach, meestal zie je het niet eens meer. Maar de mensen vergeten iets. Die denken dat je hier alleen maar rondjes rijdt om ze in de gaten te houden. Als ik op een dag een kind met ademnood naar het ziekenhuis heb gebracht, drie stelende junks uit win-

kels geplukt heb en twee brommers met stukjes mens ertussen uit elkaar heb gebaald, ja dan wordt het me wel eens te veel en stap ik uit."

De taken worden uitgevoerd in zogenaamde executieve functies. Executieve medewerkers houden zich bezig met het eigenlijke, operationele politiewerk. Zij beschikken over opsporingsbevoegdheid⁶ en beschikken daarmee ook over de mogelijkheid tot de gewelduitoefening waar Suyver (1986, p. 17) aan refereert. Het executieve politiewerk kent specialisaties en differentiaties. Ten eerste kan een verticale verdeling gemaakt worden tussen politiemangement en uitvoerders. Daarnaast kent het politiewerk een groot aantal horizontale specialisaties⁷ en differentiaties. Een voorbeeld hiervan zijn medewerkers die zich bezighouden met het doen van technisch opsporingsonderzoek (vingerafdrukken, sporen, bepalen van bloedgroepen etc.). Andere voorbeelden zijn een herkenningdienst die zich bezighoudt met fotoherkenning en signalering, er zijn arrestatie eenheden, mobiele eenheidsgroepen, medewerkers die zich bezighouden met allerlei vergunningenstelsels en er is een afdeling vreemdelingenpolitie en rechercheurs die zich bezig houden met onderzoeken naar zwaardere delicten en georganiseerde criminaliteit. De meeste executieve medewerkers zijn echter werkzaam binnen de basispolitiezorg. Dit zijn de 'zichtbare' agenten⁸ op straat, met een gevarieerd takenpakket op het gebied van openbare orde, opsporingsonderzoek en hulpverlening. Naast het uitvoeren van de typische politietaken zoals die hierboven zijn omschreven, houdt een deel van de medewerkers binnen de politieorganisatie zich bezig met administratief-technische zaken en bedrijfsvoering.

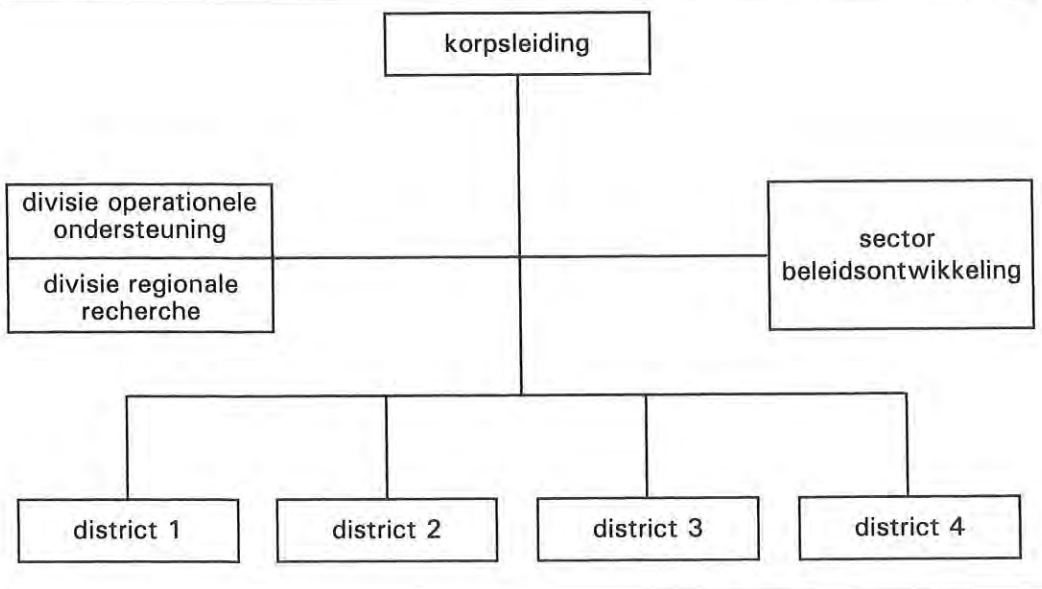
3.3 Het korps van onderzoek

Het korps Kennemerland is een middelgroot korps in het westen van het land met een grote diversiteit wat betreft omgevingsfactoren. De regio strekt zich geografisch uit tot Castricum en de IJmond in het noorden, de stad Haarlem en omgeving als centrum, in het zuiden de Haarlemmermeerpolder met de luchthaven Schiphol erbij en tot slot de kustlijn met de druk bezochte badplaatsen Zandvoort en Bloemendaal. Door de grote verscheidenheid wat betreft omgevingsfactoren binnen de regio is ook het werk-aanbod divers: drugsproblemen in de Haarlemse binnenstad, tienduizenden bezoekers met al even zoveel auto's op een zomerse dag in Zandvoort, een ruig natuurgebied nabij Halfweg waar van tijd tot tijd de nodige criminele activiteiten plaatsvinden, kapitaalkrachtige villabewoners in Heemstede en het havenbedrijf in de IJmond.

In een onderzoek naar sturing en gebruik van sturingsinstrumenten is kennis van de structuur van de organisatie essentieel⁹. De structuur van het korps ten tijde van de uitvoering van het onderzoek is pas sinds de reorganisatie van kracht. Vóór de reorga-

nisatie bestond er geen regiokorps, maar een veelheid van gemeentepolitiekorpsen en rijkspolitiegroepen. Voor met name de kleinere gemeentekorpsen en rijkspolitiegroepen is de overgang van een kleine organisatie naar een groot regiokorps een ingrijpende verandering geweest. In figuur 1 is het organigram van het regiokorps weergegeven. Het korps is opgebouwd uit een driehoofdige korpsleiding die leiding geeft aan de hoofden van vier districten, twee divisies en een sector beleidsontwikkeling. Het basispolitiewerk wordt uitgevoerd binnen de vier districten, welke op grond van geografische criteria zijn ingedeeld. Daarnaast is er een divisie operationele ondersteuning en een divisie regionale recherche. Hierin is een aantal specialistische politieafdelingen ondergebracht, zoals de bovenlokale recherche, technische recherche, arrestatieteams, observatieteams, meldkamer en vreemdelingenpolitie. De sector beleidsontwikkeling is een verzameling van de stafafdelingen financiën, personeelszaken, facilitair bedrijf, automatisering en bedrijfsvoering en informatisering. Het basispolitiewerk wordt dus uitgevoerd in de vier districten, met operationele en beleidsmatige ondersteuning vanuit de twee divisies en de sector beleidsontwikkeling. De structuur binnen de districten is weergegeven in figuur 2.

Fig. 1. Structuur van het onderzoekskorps



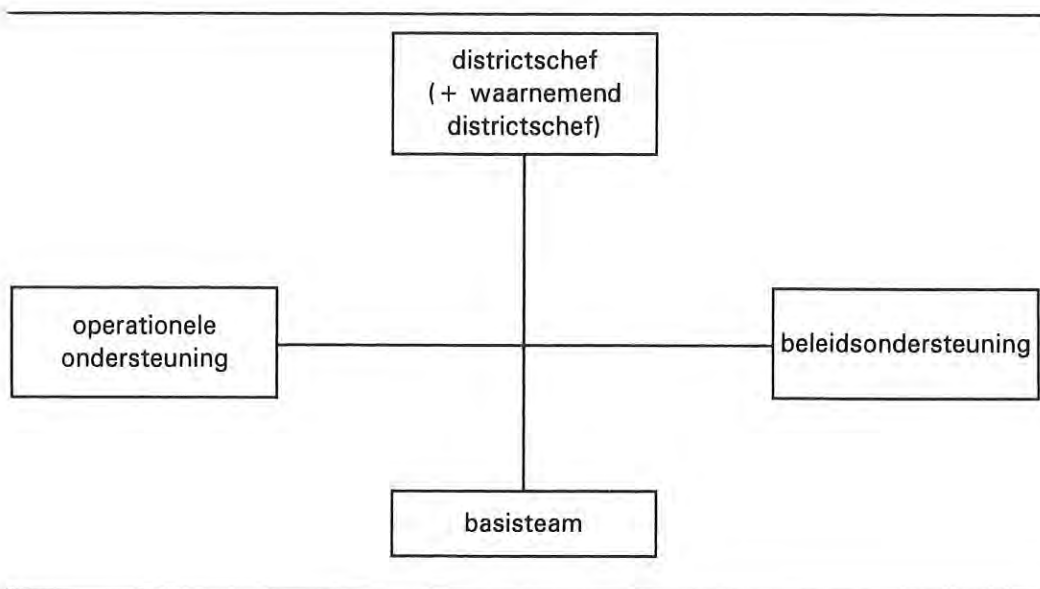


Fig. 2. Structuur van een district

Per district heeft een districtschef de leiding, in bijna alle districten ondersteund door een waarnemend districtschef. In elk district wordt het politiewerk uitgevoerd in een aantal teams of basiseenheden, in aantal variërend van drie tot zes per district. Elk team kent een teamleiding, gevormd door een teamchef en één of twee uitvoerend teamchefs, ondersteund door een eigen recherche-afdeling, enkele specialistische afdelingen en door een kleine staf van administratieve en beheersmatige ondersteuning. De agenten van een team zijn ingedeeld in zogenaamde groepen. Dit is geen hiërarchische, maar een roostertechnische indeling, die haar basis vindt in het feit dat er volgens een 24-uurs rooster gewerkt wordt. Zo werkt bijvoorbeeld een agent uit basisteam Noord in Haarlem die in groep vijf zit volgens hetzelfde rooster als een agent in basisteam Centrum in groep vijf. Een gevolg hiervan is dat agenten collega's in dezelfde roostergroep uit een ander team vaker ontmoeten dan de collega's uit het eigen team die in een andere (contra) roostergroep werken. Voorheen werd elke groep hiërarchisch geleid door een brigadier. Deze constructie is sinds april 1993 gewijzigd met de introductie van de nieuwe functies van groepsbegeleider en mentorspecialist. Groepsbegeleiders hebben de rol van meewerkend voorman/vrouw; zij beschikken over slechts een beperkte hiërarchische bevoegdheid, maar op basis van deskundigheid en ervaring vervullen zij een voortrekkersrol in een groep. Mentorspecialisten zijn agenten die op grond van hun ervaring en deskundigheid een horizontale taakspecialisatie hebben toegewezen gekregen: er zijn mentorspecialisten criminaliteit, milieu, openbare orde en verkeer¹⁰. De hiërarchische verhoudingen tussen groepsbegeleiders, teamleiding en mentorspecialisten zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Formeel

is het zo dat de groepsbegeleiders leiding geven aan agenten binnen de eigen groep. In hiërarchisch opzicht zijn de mentorspecialisten gelijkwaardig aan de groepsbegeleiders, maar het is onduidelijk op welke momenten een mentorspecialist sturing geeft aan agenten en wanneer de groepsbegeleider het laatste woord heeft, hetgeen in de praktijk tot onenigheid kan leiden. Bijvoorbeeld in een situatie waarin een mentorspecialist bezig is met een project om woninginbraken te verminderen. In dat geval geeft de mentorspecialist projectmatig leiding, maar het rooster moet weer worden ingevuld door de groepsbegeleider. Wie het laatste woord heeft in dergelijke situaties, de groepsbegeleider of de mentorspecialist, is nog in onvoldoende mate vastgesteld. Er zijn dan ook twee mogelijkheden om het organigram van een basisteam weer te geven. Deze zijn in beeld gebracht in figuur 3.

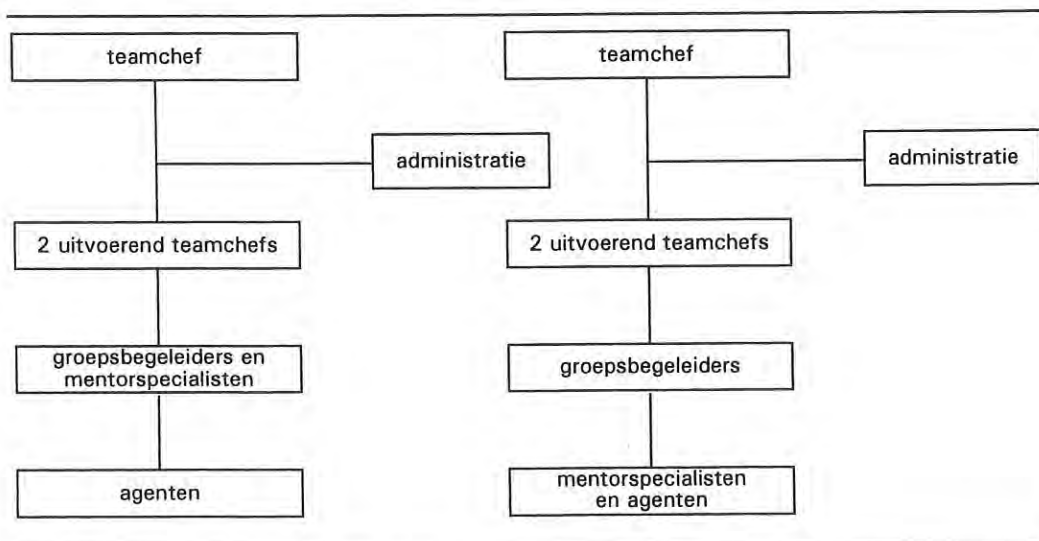


Fig. 3. Twee mogelijke structuren van een basisteam

Sturingsniveaus

Zoals uit bovenstaande blijkt is de formele structuur van het korps al tamelijk complex en niet op alle fronten uitgekristaliseerd. Dit geldt nog sterker voor de informele structuur. In een onderzoek naar sturing is inzicht in de verschillende (hiërarchische) sturingsniveaus relevant, maar ook deze zijn niet onbetwist te benoemen. Wanneer we de formele hiërarchie beschouwen aan de hand van het organigram, zouden de verschillende potentiële sturingsniveaus onderscheiden moeten kunnen worden. De verschillende sturingsniveaus die we in het korps Kennemerland zouden kunnen onderscheiden zijn schematisch weergegeven in figuur 4¹¹.

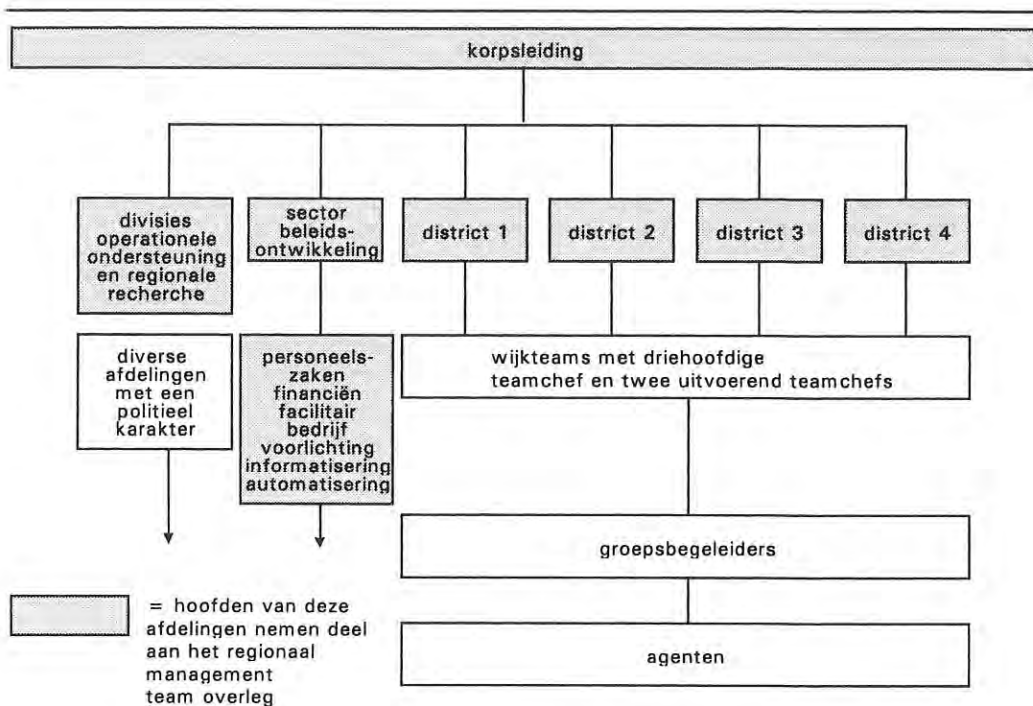


Fig. 4. De sturingsniveaus

Hierin is zichtbaar dat de interne organisatie formeel vijf echelons telt. Het eerste echelon wordt gevormd door een driehoofdige korpsleiding. Direct daaronder ressorteren in het tweede echelon vier districtscheffs, veelal ondersteund door een plaatsvervangend districtschef die een meer bedrijfskundige taak heeft. Korpsleiding en districtsleiding hebben zitting in het zogenaamde regionaal managementteam, samen met de hoofden van de beleidsontwikkende stafafdelingen. Het regionaal managementteam heeft een adviserende functie; besluitvorming geschiedt door de korpsleiding, in overleg met de vakbonden en binnen het driehoeksoverleg (burgemeester en hoofdofficier van justitie). De hoofden van de beleidsontwikkende afdelingen vormen in termen van Mintzberg (1983) de top van de ondersteunende staf, het organisatieonddedeel dat werkprocessen standaardiseert. Het regionaal managementteam (topmanagement en top van de beleidsontwikkende staf) kan worden beschouwd als een sturingsniveau; belangrijke items worden hier ter besluitvorming besproken, al vindt de formele besluitvorming uiteraard eerst in het driehoeksoverleg en na overleg met de vakbonden plaats. Overigens impliceert het bestaan van een sturingsniveau niet automatisch eenheid of eenduidigheid tussen medewerkers op dat betreffende niveau. Net als in veel andere korpsen (onderzoeksrapport personeelsmanagement i.o. korpsbeheerdersberaad, 1995) is er binnen het korps Kennemerland sprake van spanning tussen het korps- en het districtsniveau en wordt een balans gezocht tussen centralisatie en decentralisatie. Districtscheffs streven naar autonomie binnen de verschil-

lende districten, terwijl de korpsleiding en de beleidsontwikkellende staf de neiging vertonen bedrijfsprocessen en besluitvorming te centraliseren. De spanning binnen het topstuuringsniveau bemoeilijkt het eenduidig ontwikkelen en vaststellen van beleid en het gericht aansturen van het middenmanagement. Met evenveel overtuiging zou hier dan ook gesproken kunnen worden over twee separate sturingsniveaus in plaats van over een top-sturingsniveau.

Het tweede sturingsniveau, het middenmanagement, wordt gevormd door het derde en vierde echelon en bestaat uit teamchefs en uitvoerend teamchefs die gezamenlijk onder de term 'teamleiding' een basiseenheid aansturen. Ofschoon de hiërarchische verhouding tussen teamchefs en uitvoerend teamchefs formeel duidelijk is (dit komt tot uitdrukking in het al dan niet deelnemen aan het districtsmanagementoverleg en in de salarisschaal), vertonen de werkzaamheden van teamchefs en uitvoerend teamchefs in de dagelijkse praktijk veel overeenkomsten en zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de aansturing van agenten, groepsbegeleiders en mentorspecialisten.

Het uitvoerende echelon in het korps wordt gevormd door uitvoerende agenten en hun operationele chefs, de groepsbegeleiders. Onduidelijk is of we de operationele chefs (groepsbegeleiders) nu wel of niet als apart sturingsniveau dienen te beschouwen. De onduidelijkheid in taakstelling en hiërarchische positie van groepsbegeleiders doet zich overigens in veel politiekorpsen voor, blijkt uit het volgende citaat:

“De chefs basiseenheden en de groepschefs (= groepsbegeleiders, DB) rekent men niet tot het management, maar worden als leidinggevend bestempeld. (...) Als management wordt opgevat als een fundamentele bijdrage leveren aan het korpsbeleid en in die zin ook sprake is van (al dan niet gedelegeerde) beleidsbevoegdheden, pas dan kan gesproken worden over management. In alle overige gevallen is sprake van leiding geven. Naar de mening van de onderzoekers is deze begrips-verwarring exemplarisch voor de onduidelijkheden over taken en bevoegdheden van politiefunctarissen op bepaalde niveaus binnen de organisatie. Onduidelijkheden die wellicht op papier niet aanwezig zijn, maar dan toch zeker wel in de praktijk kunnen worden waargenomen”.

(onderzoeksrapport personeelsmanagement i.o. korpsbeheerders-beraad, 1995, p. 9)

Binnen enkele teams hebben de groepsbegeleiders duidelijk zeggenschap over de agenten; zij zijn dan bijvoorbeeld betrokken bij het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken. In andere teams is dit echter geenszins het geval en geven de groepsbegeleiders hooguit leiding aan de uitvoering van concrete zaken op straat of corrigeren zij het administratieve werk van agenten voor verzending naar justitie. Niet alleen binnen de politie Kennemerland, maar ook per politiekorps verschilt de invulling van taken en bevoegdheden van de groepsbegeleiders getuigt een artikel van Van der Torre (1993). In de praktijk hangt het van de ambitie, inzet en vaardigheid van de groepsbegeleider af of hij of zij al dan niet als sturende factor binnen de organisatie beschouwd kan worden. De onduidelijkheid over de taak en hiërarchische positie van de groepsbegeleiders is een van de oorzaken van de problemen bij het aansturen van agenten. Wanneer we de literatuur raadplegen, vinden we in het werk van Mintzberg de stelling dat het gebruikelijk is om het meewerkende, operationele management tot de uitvoerders in plaats van tot het middenmanagement te rekenen (1983, p. 15-16). Behalve groepsbegeleiders kent een wijkteam binnen de politie Kennemerland ook zogenaamde mentorspecialisten, agenten met een horizontaal taakspecialisme die als specialist en mentor op het betreffende vakgebied dienst doen. De hiërarchische verhouding tussen groepsbegeleiders en mentorspecialisten is slecht uitgekristalliseerd.

Samengevat kunnen we ofwel twee ofwel drie sturingsniveaus binnen de politie Kennemerland onderscheiden: top (met de top van de beleidsontwikkende staf), middenmanagement en al dan niet de groepsbegeleiders. Het uitvoerende niveau wordt gevormd door de agenten met al dan niet de groepsbegeleiders en mentorspecialisten.

4 Sturingsperikelen

Het doel van dit hoofdstuk is begripsafbakening en verkenning van het begrip ‘sturingsperikelen’. Dit doe ik ten eerste door middel van een theoretische beschouwing van het begrip sturing: sturing zoals ‘het hoort’. Voor een theoretische verkenning van het begrip sturing en begrippen die hieraan gelieerd zijn kan niet worden geput uit de organisatieantropologie. De organisatieantropologie kent geen specifieke opvattingen omtrent het begrip sturing. Voor een theoretische verkenning maak ik dan ook gebruik van begrippen uit de organisatiesociologie, organisatiekunde en uit de politiewetenschappen.

Daarna ligt het accent op de perikelen; sturing zoals ‘het gaat’ in het korps waarin het onderzoek is verricht. Het tweede deel van dit hoofdstuk bestaat uit een verkenning van de sturingsperikelen in de praktijk. Aan de hand van voorbeelden beschrijf ik welke sturingsproblemen zich binnen het politiekorps Kennemerland voordoen.

4.1 Sturing

Wanneer we over sturing in organisaties spreken, wordt hiermee impliciet verwezen naar een organisatieparadigma van een primair hiërarchische organisatie, waarin de top het beleid bepaalt en de basis het beleid uitvoert. Het beeld doemt op van de organisatie als machine. Dit is slechts een van de beelden aan de hand waarvan organisaties beschouwd kunnen worden, getuigt bijvoorbeeld het werk van Morgan (1986) die een groot aantal andere beelden van organisaties de revue laat passeren. In dit onderzoek ga ik echter uit van het paradigma van de hiërarchische organisatie. Een passende definitie voor de politieorganisatie binnen dit paradigma is die van Lammers (1997), die hij op basis van een beschouwing van een groot aantal definities van organisaties heeft samengesteld. De definitie van Lammers luidt:

“Organisaties zijn samenlevingsverbanden met een min of meer hiërarchisch karakter die functioneren op basis van een formeel-rationeel ontwerp met betrekking tot functionaliteit, coördinatie en finalisatieprocessen.”

En ter toelichting op deze definitie schrijft hij:

“Functionaliserie is het bewust vormen van taken of taak-complexen als delen van een groter actiegeheel, dat gericht is op het bereiken van een objectief doel.

Coördinatie is het bewuste samenvoegen van functies met betrekking tot het objectieve doel van het geheel.

Rationele finalisatie is het bewust betrekken van het totaal van de gecoördineerde functies op een objectief doel.”

(Lammers, 1997).

Op grond van de definitie van Lammers kunnen we het begrip ‘sturing in organisaties’ definiëren als ‘het handelen van een manager (de top van de organisatie) met het doel optimale functionaliserie, coördinatie en rationele finalisatie te bewerkstelligen’. De bovenstaande toelichting van Lammers op de drie begrippen is wellicht abstract, toch lenen deze begrippen zich ook voor het benoemen van de vele kleine dagelijkse handelingen die managers in organisaties verrichten. Het verdelen van dagelijks werk kunnen we immers beschouwen als vervolmaking van het vormgeven van taken of functionaliserie en het nemen van besluiten kan gerekend worden tot de rationele finalisatie. De functies (of medewerkers die in functies werken) worden immers ingezet om een bepaald doel te bereiken.

In dit onderzoek maak ik gebruik van de term ‘sturing’, zoals hierboven gedefinieerd. Invloed, coördinatie, controle, management, planning and control, alsmede macht zijn begrippen met net een ander accent, maar globaal dezelfde strekking. Ik had ook een van deze termen kunnen gebruiken in dit onderzoek. Voor wetenschappers levert het onderscheiden van deze termen interessante discussies op. Gevoelsmatig weten medewerkers van organisaties echter precies wat er met deze termen bedoeld wordt: het lukt om iets voor elkaar te krijgen, om gedrag of uitkomsten te beïnvloeden, om andere mensen iets te laten doen wat tot het doel van de organisatie bijdraagt. Salancik en Pfeffer (1977) vroegen managers om hun collega’s te rangordenen naar de hoeveelheid invloed die zij bezitten. Slechts eenmaal werd gevraagd wat er eigenlijk met ‘invloed’ werd bedoeld. Waarom dan gekozen voor de de term en het begrip sturing en niet voor een van de andere termen? De keuze voor de term sturing is in dit onderzoek vanuit praktische overwegingen bepaald: sturing is een term die binnen de politieorganisatie veelvuldig wordt gebruikt als containerbegrip voor alle hiervoor genoemde termen.

Sturing in de politieorganisatie

Agenten beschikken over een grote mate van vrijheid in de uitoefening van hun dagelijks werk. Het werk op straat, fysiek veraf van het toezien oog van leidinggevend, vraagt om eigen initiatief en leidt tot het stellen van eigen prioriteiten. Het sturen van de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd en van de keuzen die worden gemaakt door leidinggevend is dan ook geen eenvoudig proces. Een Nederlandse korpschef drukte dat eens in het openbaar uit met de geveugelde woorden dat “elke overeenkomst tussen beleid en uitvoering bij de politie op louter toeval berust” en een andere politietopmanager schrijft hierover:

“De besturing van de politie beperkt zich tot beheersmatige apparaatzorg en het reageren op pieken en incidenten. Het primaire proces kan ondanks de managementretoriek - niet effectief worden aangestuurd.”

(Broer, 1994)

Managers en stafmedewerkers lijken gefrustreerd in hun pogingen organisatieverandering op gang te brengen of zelfs maar de dagelijkse, routinematige processen in kaart te brengen en te beheersen. Uit een onderzoek van Rosenthal en De Vries (1996) blijkt de onvrede onder middelbaar en hoger politiepersoneel groot; 43,8 procent van het politiemangement zou de functie binnen de politie graag verruilen voor een baan elders, ook als hier geen salarisverhoging tegenover zou staan. Het topmanagement binnen de Nederlandse politie is initiatiefrijk waar het gaat om het vergroten van het eigen sturingspotentieel en dat van het middenmanagement. Zo worden experimenten gedaan om met behulp van kennis over het herinrichten van de Administratieve Organisatie (procedures, richtlijnen en regelgeving) en standaardisatie van veel voorkomende werkprocessen meer eenduidigheid te verkrijgen in de wijze waarop het politiewerk wordt uitgevoerd. Middenmanagers introduceren plannings- en roostertechnieken om de kwantitatieve inzet van medewerkers beter te kunnen managen. Het ontwikkelen van kengetallen om op resultaten te kunnen sturen krijgt langzaam maar zeker gestalte, kwaliteitsprojecten worden opgestart en de leidinggevende vaardigheden van politiemangers worden via diverse opleidingsprogramma's verbeterd. Ook uitvoerders houden zich bezig met het onderwerp sturing; de roep om chefs die duidelijk zijn en grenzen stellen wordt geuit vanuit de politievakbonden en regionale medezeggenschapsorganen. De praktijk is echter complex: binnen de politieorganisatie doen zich sturingsperikelen voor.

Wanneer we de definitie van sturing beschouwen en hieraan twee typerende kenmerken van politiewerk (Docters van Leeuwen, 1981) relateren, namelijk de ondoorzicht-

tige relatie tussen activiteiten en doelstellingen en het aspect van de moeilijke meetbaarheid van resultaten van politiewerk, wordt duidelijk waarom 'het functioneren als organisatie' en het sturing geven binnen die organisatie bij de politie problemen oplevert. De relatie tussen politieactiviteiten en doelstelling van de organisatie is niet altijd helder. Ten eerste is de doelstelling van de politieorganisatie diffuus. De doelstellingen zijn onderhevig aan veranderingen op grond van politieke en publieke meningsvorming. En in het geval er wel een objectief (sub)doel voor de politieorganisatie is vast te stellen, hetzij tijdelijk, is de relatie tussen activiteiten van de politie en het bereiken van resultaten niet aantoonbaar. Politiewerk heeft naast een instrumenteel karakter, nadrukkelijk ook een symbolisch karakter in de zin van zichtbaarheid en preventie. Het resultaat van dit symbolisme is nauwelijks meetbaar (Holbrow en Willson, 1983). De politie kan dus veel energie inversteren in doelbewust streven naar optimale functionalisatie en coördinatie, zolang de rationele finalisatie echter niet tot haar recht kan komen, is het ook moeilijk vast te stellen of de processen van functionalisatie en coördinatie geslaagd zijn.

Ook de andere kenmerken van de politietaak zoals Docters van Leeuwen (1981) die beschrijft, bieden een verklaring voor de sturingsproblemen in de politieorganisatie (van Ewijk, 1997). Politied medewerkers beschikken over ruime discretionaire bevoegdheden. Zij bepalen zonder directe supervisie van leidinggevendenden welke interventie in een bepaalde situatie gepast is. De directe interactie met het publiek zorgt dat 'working rules' dominant zijn boven wettelijke voorschriften of verantwoordingsregels. Het 24-uurs karakter van het politiewerk maakt dat gedurende een groot deel van het werkproces leidinggevendenden slechts in beperkte mate aanwezig zijn in de organisatie. Deze kenmerken laten zich samenvatten tot de constatering dat de politieorganisatie een typische 'frontlinie organisatie' is. Veel problemen met betrekking tot de structurele configuratie en sturingsinstrumenten en de cultuur van de organisatie kunnen vanuit dit kenmerk verklaard worden.

Het begrip frontlinie organisatie wordt al beschreven door Smith (1965). Zij beschrijft drie kenmerken van de frontlinie organisatie, namelijk:

*"The locus of organizational initiative is in frontline units, whether these are individual positions or segments of the organization;
Each such unit performs its task independently of other units;
There are obstacles to the direct supervision of such units."*

(Smith, 1965, p. 388)

Smith stelt dat als gevolg van deze kenmerken er een grote groepsverbondenheid optreedt tussen de uitvoerders, waardoor informele standaards en werkwijzen welke in de groep zijn ontwikkeld, belangrijker worden dan de standaards en werkwijzen zoals die door de organisatie worden voorgeschreven. Het organisatorische proces van controle kan hierdoor verstoord worden. Ook Lipskey behandelt voorbeelden van problemen die zich voordoen in politiewerk en andere frontlinie organisaties in zijn klassieke basiswerk over 'street-level bureaucracy' (Lipskey, 1980). Punch deed uitvoerig onderzoek naar het optreden op straat van politieagenten, hetgeen waardevolle inzichten over het werken in de frontlinie opleverde (1979, 1983).

4.2 Perikelen

Nu het begrip sturing gedefinieerd is en de kenmerkende problemen met betrekking tot sturing in de politieorganisatie zijn besproken, rest een uitleg van de term 'sturingsperikelen'. De term sturingsperikelen heb ik gekozen omwille van een associatie die ik met het gebruik van de term wil oproepen. Ik heb overwogen de termen sturingsvraagstukken of sturingsproblemen te gebruiken. De term sturingsvraagstukken vond ik echter te vrijblijvend. Vraagstukken zijn interessant, maar hoeven niet persé opgelost te worden. De term sturingsproblemen daarentegen is naar mijn mening een te zware formulering en zou kunnen doen vermoeden dat er helemaal niets meer goed gaat binnen de politieorganisatie. De term sturingsperikelen dekt het beste de lading die ik aan het begrip wil geven. Volgens Van Dale is perikel een ander woord voor gevaar, risico, avontuur en moeilijkheid. Binnen de politie is sprake van een risico, een gevaar dat het gebrek aan sturing toeneemt. Er is echter ook sprake van een avontuur, een uitdaging om verbetering in de situatie aan te brengen.

In dit tweede deel van het hoofdstuk schets ik de concrete sturingsperikelen zoals deze zich voordoen binnen het onderzochte korps. Ik doe dit aan de hand van voorbeelden, die zowel uit casussen als uit beschrijvingen van situaties of werkmethoden bestaan. De reductie van de grote hoeveelheid materiaal was de voornaamste reden om aan de hand van voorbeelden te werken. Het gericht analyseren, checken en inzichtelijk verslag leggen van gegevens is hierdoor mogelijk. Uit de grote hoeveelheid van data heb ik de voorbeelden geselecteerd om in de loop van dit onderzoek dienst te doen als materiaal om de theorie over sturing en cultuur te kunnen toetsen. Dat door het gebruik van voorbeelden slechts een glimp van de complexe werkelijkheid wordt getoond is het inleidende hoofdstuk al aan de orde geweest.

De voorbeelden zijn zorgvuldig gekozen. De selectie heb ik gemaakt op grond van een aantal criteria. Door gebruik van de voorbeelden zou het te presenteren onderzoeksmateriaal gereduceerd moeten kunnen worden, de voorbeelden moesten exemplarisch

zijn voor het verzamelde onderzoeksmateriaal, de voorbeelden dienden herkenbaar te zijn voor de medewerkers in de organisatie om terugkoppeling en daarmee een optimaal verstaan mogelijk te maken, in de voorbeelden zouden alle mogelijke sturingsinstrumenten en -methoden die in het theoretisch kader worden vermeld moeten voorkomen, de voorbeelden dienen betrekking te hebben op situaties waarin wel en waarin niet adequaat gestuurd wordt en de voorbeelden zouden meerdere afdelingen en organisatieonderdelen moeten betreffen. Deze criteria licht ik hierna verder toe.

Uit de grote hoeveelheid verzameld onderzoeksmateriaal heb ik een aantal voorbeelden gekozen, die exemplarisch¹² zijn voor de wijze waarop sturing wordt gegeven aan medewerkers en werkprocessen in het onderzoekskorps. Middels sleutelinformanten en aanvullende interviews en gesprekken heb ik getoetst of medewerkers in de organisatie de voorbeelden exemplarisch vonden voor de sturingsperikelen. Twee van de acht voorbeelden die aanvankelijk waren opgevoerd om hier dienst te doen als beschrijving van de werkelijkheid, bleken onvoldoende herkenning op te roepen bij de geraadpleegde medewerkers en sleutelinformanten. Deze voorbeelden heb ik vervangen door twee andere. Met betrekking tot het criterium dat de voorbeelden exemplarisch zijn voor de werkelijkheid, dient een relativerende opmerking gemaakt te worden. Hierna beschrijf ik met name de sturingsperikelen in de politieorganisatie. Dit doet echter niets af aan de positieve impuls die uitgaat vanuit de vele initiatieven om het sturingspotentieel binnen de politieorganisatie te verbeteren en de inzet van politiemangers die daarmee gemoeid is. Het vergroten van het sturingspotentieel is geen eenvoudige opgave. Met name gedurende de periode waarin het onderzoek in het korps Kennemerland is verricht, die gekenmerkt werd door allerlei afleidende processen door de reorganisatie en de IRT-affaire, zijn de verbeteringen opmerkelijk. De conclusie dat het geven van sturing onmogelijk is binnen de politieorganisatie zou dan ook te eenvoudig zijn. Er wordt binnen de politieorganisatie en de politie Kennemerland op dit terrein positieve vooruitgang geboekt. Naast de eis dat door middel van het gebruik van voorbeelden het onderzoeksmateriaal in de uiteindelijke presentatie gereduceerd wordt en de eis dat de voorbeelden exemplarisch zijn voor de wijze waarop sturing in de onderzoeksorganisatie plaatsvindt, heeft het theoretisch kader gevolgen gehad voor de gekozen voorbeelden. Zoals in het hierna volgende theoretische hoofdstuk zal blijken, heb ik de analyse van de sturingsperikelen verricht aan de hand van de theorie van Mintzberg (1983a en b/1992) en Hofstede (1981b)¹³. Een andere overweging is dat het voorbeeldmateriaal zowel situaties betreft waarin sturing wel succesvol is, als situaties waarin deze niet met succes gegeven wordt. Verder dient het voorbeeldmateriaal een beeld te geven van sturingsprocessen op diverse afdelingen en op diverse niveaus in de organisatie. De voorbeelden worden hierna geïntroduceerd, waarna in volgende hoofdstukken de bespreking en analyse ervan plaatsvindt.

Voorbeeld 1: de poster

In het eerste voorbeeld wordt duidelijk hoe uit een klein incident kan blijken dat sturing op verschillende hiërarchische niveaus mislukt, ondanks inspanningen van een groot aantal managers en medewerkers.

In vroeger tijden waren de kasten en muren van kleedkamers en garages van de politiebureaus behangen met posters, ansichtkaarten en kalenders van naakte dames. In de jaren tachtig werd de roep om meer vrouwen bij de politie groter, werd er emancipatiebeleid in diverse korpsen ontwikkeld en nam het aantal vrouwen binnen politiekorpsen toe. Vanaf de jaren negentig werd mede onder invloed van de Landelijke Politie Emancipatie Commissie het emancipatiebeleid in veel korpsen verder geïnstitutionaliseerd, werden beleidsmedewerkers emancipatie aangetrokken, werd beleid tegen seksuele intimidatie ontwikkeld en nam daarmee ook het aantal afbeeldingen van naakte dames aan de muren af. Toch duikt er af en toe op een willekeurige muur een afbeelding van een schaars geklede dame op. Zo ook in een van de wijkteams in het korps. Dit feit op zich is niet zo interessant, de sturingsperikelen die het met zich mee bracht, echter des te meer.

Het toeval wilde namelijk dat de kamer waar de overigens qua formaat reusachtige poster hing, gelegen was recht tegenover de kamer van Stichting Slachtofferhulp; een externe organisatie die zich in samenwerking met de politie bezig houdt met de hulpverlening aan slachtoffers van misdrijven en verkeersongevallen. Stichting Slachtofferhulp ging ten rade bij de vertrouwenspersoon seksuele intimidatie in het korps, om te vragen of zij de poster weg wilde laten halen. Als argument gaven zij aan dat het niet passend was dat mensen die slachtoffer waren geworden van een zedenmisdrijf in de kamer met de poster aangifte zouden moeten doen, of dat slachtoffers de poster zouden zien als ze naar Stichting Slachtofferhulp toekwamen. Omdat er al beleid was geformuleerd dat dergelijke posters niet in een politiebureau thuishoorden, dacht de vertrouwenspersoon het voorval te kunnen oplossen door naar de chef van de afdeling te gaan en te vragen of hij ervoor wilde zorgdragen dat de poster weggehaald werd.

De chef reageerde met de opmerking dat hij het toch wel moeilijk vond om de poster weg te halen. Hij had geen klachten van personeel gehad, dacht dat het verwijderen van de poster op veel weerstand zou stuiten en stond niet helemaal achter het beleid in deze. Toch nam hij de klacht van Stichting Slachtofferhulp wel serieus en besloot daarop om "het met de groep te bespreken". Zo gezegd, zo gedaan: de groep agenten die de kamer met poster behuiste werd geraadpleegd. De agenten waren van mening dat de poster moest blijven hangen. De chef meldde vervolgens aan de vertrouwenspersoon dat ook de vrouwen in de groep geen bezwaar hadden tegen de aanwezigheid van de poster en dat hij deze dus niet weg zou laten halen. Daarop stapte de vertrou-

wenspersoon naar de leidinggevende van de teamchef (districtschef) met het verhaal. Deze reageerde met de opmerking dat hij “het in het managementteam zou bespreken” en de poster zou laten weghalen. De poster bleef hangen. Na enkele maanden, een officiële klacht van Stichting Slachtofferhulp en een negatief persbericht van een journalist die de poster had gezien, werd de zaak opnieuw aanhangig gemaakt door de vertrouwenspersoon en heeft de plaatsvervangend districtschef vervolgens eigenhandig de poster verwijderd.

Een week later was de kamer wanddekkend behangen met afbeeldingen van naakte dames en heren. Deze ‘kunst’ hing daar anderhalf jaar later nog steeds, ondanks dat de korpschef heeft verklaard de posters eigenhandig te verwijderen. Een klein incident als het ophangen van een poster laat zien dat het ondanks inspanningen van alle managementniveaus niet lukt om uitvoerders datgene te laten doen (of in dit geval te doen laten) wat beleidsmatig is vastgelegd en besproken in het managementoverleg.

Voorbeeld 2: Activiteitenplanning

Een vorige generatie agenten weet verhalen te vertellen over de inspectie die achter een boom stond te turven of een agent op zijn surveillanceronde wel op tijd langs een bepaalde post kwam. Sindsdien breken generaties politiemangers zich het hoofd over de vraag hoe strategische beleidsplannen en werkplannen getransformeerd moeten worden tot activiteitenplanningen om uiteindelijk vertaald te worden in daadwerkelijk bestede tijd van agenten. Dit tweede voorbeeld bestaat uit een verzameling van pogingen om activiteiten van agenten te plannen en geeft aan dat het geen eenvoudige opgave is om tegen een agent te zeggen “ga daar en daar surveilleren” en dit dan ook daadwerkelijk te laten gebeuren. Met andere woorden, om de vertaalslag te maken van strategisch beleid via werkplannen naar dagelijkse urenbesteding van agenten.

De notie dat het nodig is om concrete activiteiten van agenten te plannen om hen effectief aan te kunnen sturen, begint binnen de Nederlandse politie en ook binnen het korps Kennemerland steeds vastere vormen aan te nemen. Tot enkele jaren geleden was het werk van agenten in de basispolitiezorg zo ingericht dat werkzaamheden werden bepaald door ofwel het aanbod vanuit de omgeving (bijvoorbeeld reageren op noodmeldingen) of door eigen initiatief. Een dienstrooster gaf diensten aan als: opvang (klaarstaan op het bureau voor aangiften en telefoon), assistentie (surveilleren en reageren op meldingen), bureaudienst (administratief werk), onderzoek (langer lopende zaak), cursus. Wat er dan precies gedaan werd tijdens zo’n dienst werd opengelaten. Of de assistentiedienst bijvoorbeeld gebruikt werd voor een roodlichtcontrole, voor voetsurveillance of noodmeldingen stond niet vast en werd bepaald door de individuele agent of bij noodmeldingen door de vraag vanuit de omgeving. Ook het al dan niet opstarten of voortzetten van een opsporingsonderzoek werd in veel gevallen bepaald door de individuele agent. Bij mijn entree bij de politie heb ik vermeld

gestaan van de handigheid van agenten om die zaken aan te pakken waar zij persoonlijke affiniteit mee hebben.

”Hoe beoordeel je de prioriteit van een zaak? Dat gaat allemaal gevoelsmatig. Een fraudezaak heeft bijvoorbeeld meer prioriteit dan een verduistering dienstbetrekking. Dat is gevoel. Vaak heb je meerdere zaken tegelijk liggen. Dan pak je de belangrijkste. Als je geluk hebt, is je bak een keer leeg.“

“Kijk, je rijdt rond en dan zie je iets gebeuren op straat. Ik heb een collega die is gek op brommertjes. Als ik met hem rijd, pakken we zeker twee opgevoerde brommertjes per dag. Als ik met een ander ben, hebben we nooit brommers. Dat heeft gewoon mijn aandacht niet zo. Er is zoveel te doen, je moet toch kiezen. Ik vind sociale gevallen leuk. Burenruzies en zo. Daar ga ik dan nog een keer heen, naar die mensen. Dan bouw je zo’n contact op.”

In een interview in het Algemeen Politieblad met een ex-agente die nu in de meldkamer werkt: “En acht uur binnen zitten: dat is anders. Dit is een binnenbaan. Als je dienst aan een bureau draait, kun je er nog eens uit. Of even voetsurveillance in het winkelcentrum. Dat kan nu niet.”

(Boorsma, 1995)

Een leidinggevende: “Ik weet ‘s avonds niet wat mijn mensen hebben gedaan die dag. Dat zou ik je echt niet kunnen vertellen.”

Het gebrek aan planning van activiteiten en aan verantwoording van bestede tijd achteraf, is niet bevorderlijk voor de aansturing van agenten door leidinggevendens. Sinds enkele jaren wordt binnen het onderzoekskorps gewerkt volgens een vaste beleidscyclus. Op regionaal niveau en in samenspraak met bestuurders vanuit de diverse lokale driehoeken wordt het strategisch beleid van het korps vastgesteld. Dit strategisch beleid wordt vertaald naar beleidsplannen op districtsniveau en dan vervolgens naar werkplannen op teamniveau. Na vaststaande perioden wordt over het al dan niet voldoen aan de beleidsvoornemens gerapporteerd. Wanneer in het werkplan gesteld wordt dat er “100 uur surveillance op drugsoverlast” geïnvesteerd zal worden, moet

dat ook op de een of andere manier bewerkstelligd worden. Er wordt geëxperimenteerd met het koppelen van een tijdregistratiesysteem aan de plannings. Het rapporteren over daadwerkelijk bestede tijd is echter door velerlei oorzaken (weinig output-meting, geen eenduidige registratie, tekortkomingen op informatiseringsterrein) problematisch. Vastgesteld kan echter worden dat de daadwerkelijk bestede tijd binnen de wijkteams niet overeenstemt met de in de beleidsplannen gestelde doelen. Met andere woorden: het beleid op papier krijgt in de werkelijkheid geen gestalte.

Daarom wordt in verschillende korpsen geëxperimenteerd met het plannen van dagelijkse tijdsbesteding van agenten. In het korps Kennemerland wordt door middel van het gericht en fijnmaziger opstellen van dienstroosters getracht de activiteiten van agenten te sturen. Zo bestaat er geen assistentiedienst meer, maar in plaats daarvan wordt slechts één auto uitgetrokken voor noedmeldingen en gaat een ander koppel bijvoorbeeld op horecasurveillance, waarbij de cafés en terrassen bezocht worden. Doel is om zo de individuele inzet van de agent tijdens de surveillance meer te richten.

De pogingen om werk te plannen en tijd te registreren verlopen nog moeizaam. Door het ontbreken van eenduidige tijdregistratie is moeilijk aan te tonen in welke mate de inspanningen hun vruchten al afwerpen. Het topmanagement van de organisatie is ervan overtuigd dat het plannen van activiteiten en de invoer van tijdregistratie een “enorme cultuuromslag vraagt”, die echter wel met succes tot stand zal komen. Of het inderdaad een kwestie van tijd is om tijdsbesteding van agenten te plannen en te laten verantwoorden, of dat het plannen van activiteiten van agenten nooit zal slagen, zal de toekomst moeten uitwijzen¹⁴.

Voorbeeld 3: ProMES

Naast activiteitenplanning via het dienstrooster, zoals hiervoor besproken, is een ander instrument bij wijze van experiment gebruikt om doelstellingen uit de werkplannen van een team ook daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken. Uit de evaluatie van de inzet van het instrument blijkt dat de invoering zeer positieve neveneffecten heeft gehad op het werk van agenten, maar dat het doel om effectiviteit te kunnen meten en doen toenemen en sturingsmogelijkheden te vergroten niet is bereikt.

ProMES is een groepsgericht prestatiebeoordelings- en sturingssysteem (Miedema en Van Schaardenburg, 1993), waarbij de naam staat voor Productivity Measurement and Enhancement System. Oorspronkelijk is het instrument ontwikkeld in de Verenigde Staten ten behoeve van productieverhoging in de industriële sector. In Nederland is onderzocht in hoeverre het mogelijk is dit systeem ook in dienstverlenende organisaties waaronder de politie te introduceren. De kern van de aanpak van ProMES is dat een groep agenten (een wijkteam) zelf vaststelt, wat nu eigenlijk de

voornaamste werkzaamheden van de afdeling zijn. Dit worden kernactiviteiten genoemd. Kernactiviteiten van een wijkteam zijn bijvoorbeeld criminaliteitsbestrijding of verkeer. Daarna worden indicatoren benoemd voor het meten van resultaten, zoals 'het aantal met succes bemiddelde burenruzies per jaar' (kengetallen). Vervolgens worden nog enkele stappen gezet om door middel van het toekennen van een bepaalde zwaarte aan de indicatoren en kernactiviteiten deze onderling vergelijkbaar te maken en een uitspraak over de effectiviteit van het team te kunnen doen. De bedoeling is dat een groep agenten zichzelf voor een uitdaging stelt. Wanneer in het vorige jaar het aantal aangiften van autocriminaliteit bijvoorbeeld 30 per jaar was, wordt getracht dat in het volgende jaar terug te brengen tot 25 aangiften. Het bijzondere element in het systeem is dat een team zelf bepaalt hoe groot de uitdaging is die zij wil aangaan. Tijdens het experiment in het korps Kennemerland is een financiële beloning gekoppeld aan de resultaten van de teams.

Uit de evaluatie van het experiment met ProMES bij de politie zijn zowel positieve als negatieve punten naar voren gekomen. Positief is dat agenten het als zeer zinvol ervaren om helder te krijgen wat nu eigenlijk de taken van het team zijn en waar zij hun aandacht op zouden moeten richten om een beter resultaat te bewerkstelligen. Een groot probleem bij de toepassing van ProMES is echter gelegen in het feit dat de meetbaarheid van de resultaten onbetrouwbaar is en dat succes of falen niet altijd op het conto van de politie kan worden geschreven. Zo werd ondanks grote inspanningen bij het terugdringen van diefstal uit tenten op een camping toch een toename van aangiften waargenomen. Tussen oorzaak en gevolg is niet altijd een lineair verband te trekken in politiewerk en een slechte registratie van aangiften en meldingen en een ontoereikend geautomatiseerd systeem voor het verzamelen van managementinformatie maakt resultaatmeting onbetrouwbaar. Uiteindelijk werd een groot aantal agenten gedemotiveerd om mee te werken aan ProMES, doordat steeds weer bleek dat "de cijfers toch niet klopten". De sturende impuls, waarvan werd gedacht dat deze met ProMES bereikt zou worden, is uitgebleven, ofschoon het inzicht in het feit dat resultaatgericht gewerkt moet worden in de wijkteams wel is toegenomen¹⁵.

Voorbeeld 4: Recherche Bijstands Team

Na de drie voorbeelden waarin pogingen om het sturingspotentieel van managers te vergroten zijn mislukt, volgt een voorbeeld waarin effectieve sturing door middel van het sturen middels korte directe lijnen wel tot stand komt. Dit zijn situaties waarin een zogenaamd RBT (Recherche Bijstands Team) wordt gevormd.

Een RBT wordt gevormd bij zeer ernstig misdrijven, waarbij het opsporingsonderzoek veel inzet en tijd vergt, bijvoorbeeld omdat de dader onbekend is. Meestal gaat het hierbij om delicten als moord, doodslag, serieverkrachting en ontvoering. Wanneer zich een dergelijk misdrijf voordoet, wordt het RBT opgezet kort nadat de eerste maatregelen na de melding van het misdrijf zijn genomen. Een RBT bestaat, afhankelijk van het soort misdrijf, uit een samenwerkingsverband van 10 tot 50 rechercheurs, agenten, misdaadanalisten, technische rechercheurs en één of enkele leidinggevenden. Een RBT heeft één eindverantwoordelijke leidinggevende.

De werkwijze in een RBT verschilt van de gangbare methode van werken van agenten en rechercheurs. Daar waar normaliter agenten zelf hun activiteiten plannen en prioriteiten stellen, is de aansturing binnen een RBT eenduidig en centralistisch. De leidinggevende formuleert korte, afgebakende opdrachten voor de medewerkers. Deze opdrachten worden uitgevoerd en direct na de uitvoering vindt terugkoppeling aan de leidinggevende plaats. Een voorbeeld van een opdracht is: “zoek uit wat de herkomst is van een bepaald kledingstuk”, of “breng de zakenrelaties van het slachtoffer in kaart”. Doordat een groot aantal opdrachten gelijktijdig wordt uitgezet, wordt een schat aan informatie verzameld. De leidinggevende combineert de informatie en zoekt naar verbanden (in samenwerking met misdaadanalisten), waarna hij of zij de medewerkers van het team middels briefings op de hoogte brengt van de stand van zaken, waarna weer opnieuw met behulp van opdrachten gewerkt wordt. Pas wanneer het RBT in omvang wordt afgeslankt, omdat ofwel de zaak op een zogenaamd ‘dood spoor’ zit of omdat de zaak is opgehelderd en een kleiner team zich met het verhoren van een verdachte gaat bezighouden, verloopt de coördinatie minder centralistisch en is er weer ruimte voor eigen initiatief van de medewerkers.

Sturing verloopt in een RBT met succes: de opdrachten die worden gegeven, worden ook uitgevoerd en er is sprake van veelvuldig overleg en terugkoppeling. In de analyse zullen we straks beschouwen waarom de werkmethode van het opzetten van een RBT het mogelijk maakt agenten aan te sturen, daar waar dat in reguliere werksituaties problematisch lijkt.

Voorbeeld 5: Parlementaire enquête opsporingsmethoden politie en justitie (IRT-affaire)

In het najaar van 1995 tot halverwege 1996, worden politie en justitie in Nederland in beslag genomen door de parlementaire enquête over gebruikte opsporingsmethoden van politie en justitie binnen de Criminele Inlichtingendiensten (CID) van diverse korpsen en het ter ziele gegane Interregionale Recherche Team (IRT) in de randstad. Met name twee medewerkers van de Criminele Inlichtingendienst van de politie Kennemerland en de verantwoordelijke korpschef staan in de parlementaire enquête en de IRT-affaire in de publieke aandacht wegens het op een wel zeer opmerkelijke wijze opsporen van een georganiseerde criminele

drugsorganisatie. Ofschoon het rapport 'Inzake Opsporing' (Enquêtecommissie opsporing, 1996) van de Commissie Van Traa een veel breder scala aan conclusies en aanbevelingen geeft dan hier behandeld zou kunnen worden, verdient in een onderzoek naar sturingsperikelen bij de politie een aantal conclusies bijzonder de aandacht. De uitspraak van enkele korpschefs "het had ons ook kunnen overkomen" geeft een indicatie dat dergelijke managementproblematiek en betrokkenheid bij de ter discussie staande opsporingsmethoden zich overigens geenszins beperkt tot het korps Kennemerland (Algemeen Politieblad, 1995).

In de media wordt een sensationeel beeld geschetst van de misstanden die zich hebben voorgedaan in opsporingsonderzoeken van het IRT en de CID van met name het Kennemerlandse korps. In mijn optiek is de werkelijkheid rondom de IRT-affaire heel wat minder spannend dan wordt voorgesteld en is hier sprake van een algemeen managementprobleem, waarvan echter in het geval van grootschalige opsporingsacties de consequenties meer verregaand zijn dan bij het basispolitiewerk. In feite verschilt de IRT-affaire echter weinig van het voorbeeld van activiteitenplanning; het gedrag en de handelingen van agenten zijn heel moeilijk aan te sturen.

De gebeurtenissen bij de Criminele Inlichtingendienst in Kennemerland, waarbij twee zogenaamde 'runners' van informanten uit de criminele wereld (runners zijn rechercheurs die nauwe contacten met een informant onderhouden) een wel heel eigen koers hebben gevaren¹⁶, heeft binnen en buiten het korps de vraag opgeroepen hoe het mogelijk is dat de betreffende medewerkers zo hun gang hebben kunnen gaan, schijnbaar zonder daarbij gestuurd of gecontroleerd te worden door leidinggevendenden. Op deze vraag is een antwoord vanuit een verschillende optiek mogelijk. Eén optiek is de oorzaak te zoeken in de macht van de criminele organisaties of informanten, die de rechercheurs voor hun eigen karretje hebben gespannen. Een andere optiek is die van moedwillige corruptie. Een derde benadering is die van een machtsstrijd tussen korpschefs, waarvan de medewerkers van het interregionale team de dupe zijn geworden. Het zal weinig verbazing wekken dat ik de geschetste gebeurtenissen primair als een managementprobleem beschouw. De sturing vanuit justitie en politie bleek onvoldoende om de excessen vroegtijdig te kunnen onderkennen en bij te sturen. Ofschoon de gevolgen van de handelwijze van de betreffende medewerkers in politiek en politieel opzicht groot zijn, is de oorzaak van de problematiek naar mijn mening weinig spectaculair. Zoals in het tweede voorbeeld is geschetst, hebben chefs over het algemeen weinig overzicht over de activiteiten van hun medewerkers. Met andere woorden: hun sturingspotentieel is klein. Dit geldt in extreme mate binnen de Criminele Inlichtingendienst. De CID had alle elementen in zich om uit te groeien tot een team met "een politiecultuur in het kwadraat". Kortom, alles wat voor agenten in de basispolitiezorg geldt, geldt voor CID-agenten des te meer. Immers, de gevaarzetting en geheimhouding van het werk van CID-agenten is dusdanig groot dat zij zich gelegiti-

meer hebben gevoeld zelfs tegenover eigen leidinggevend en geen verantwoording over hun activiteiten en tijdsbesteding af te leggen. De leidinggevend en hebben dat op hun beurt geaccepteerd. Deze gedragscode, samen met de hiërarchische inrichting van de afdeling waarbij de runner en de chef één en dezelfde persoon waren, verklaart het feit dat de runners jarenlang hun activiteiten konden ontplooi en zonder dat daarbij werd ingegrepen door leidinggevend en in hogere echelons.

De IRT-affaire is op zich weinig spectaculair of weinig anders dan het overige voorbeeldmateriaal. De politieke impact van de gebeurtenissen en de consequenties voor medewerkers op alle niveaus bij politie en justitie zijn echter van andere omvang. Een ieder, binnen of buiten de politieorganisatie vraagt zich af “hoe het zover heeft kunnen komen”. De politieke druk om leidinggevend en binnen politie en justitie verantwoordelijk te stellen voor de falende sturing is groot. Interessant is ook dat na het gebeurde snel doelstellingen van een orgaan als de Criminele Inlichtingendienst zijn geformuleerd en (wettelijke) kaders worden aangegeven, waaraan opsporingsmethoden en sturing door leidinggevend en moeten voldoen. In de analyse in het hierna volgende hoofdstuk zullen we echter zien dat ook de politieke commotie en het formuleren van richtlijnen en doelstellingen achteraf in plaats van vooraf een herkenbaar fenomeen is in dit soort situaties en dat de hele gang van zaken rondom het IRT-debat, hoe spectaculair en stressvol en pijnlijk voor individuele personen dan ook, te voorzien en te voorspellen was.

Voorbeeld 6: Beachwatch

Het verhaal over de implementatie van het ‘Beachwatch project’ is een voorbeeld van de moeilijkheden die zich voordoen bij het vertalen van beleidsvoornemens op managementniveau naar de concrete handelwijze van agenten.

Op het strand van Bloemendaal is een pilotproject uitgevoerd met de aansprekende naam ‘Beachwatch’. Vrijwilligers, voornamelijk jongeren, werden uitgerust met verbindingsmiddelen, herkenbare kleding en een gedegen opleiding. Hun taak was het houden van toezicht op de naleving van een aantal openbare-ordeverordeningen en de veiligheid van badgasten. Tegelijkertijd werden zogenaamde oriëntatiepalen op het strand geplaatst, waardoor het voor jonge kinderen makkelijker was hun ouders terug te vinden om zo het aantal zoekgeraakte kinderen te verminderen. Aan het project leverden diverse partijen hun bijdrage, zoals de gemeente, de reddingsbrigade en de eigenaren van strandpaviljoens. Initiatiefnemer en trekker van het project was de politie Kennemerland. Het al dan niet welslagen van het project is door een student van de Erasmus Universiteit geëvalueerd op basis van publieksenquêtes en een groot aantal interviews met medewerkers van betrokken partijen.

De grotendeels lovende evaluatie werd onderbroken door een minder positief punt: de reactie van de politie op meldingen van de beachwatchers. De beachwatchers die zijn uitgerust met verbindingsmiddelen en zo een beroep kunnen doen op de politie, bleken vaak ‘in de kou te staan’, omdat niet of te langzaam werd gereageerd op verzoek om assistentie door de politie. De politiemedewerkers van het betreffende team gaven als reden hiervoor het gebrek aan tijd en de lage prioriteit van de zaken waarvoor de assistentie werd gevraagd. Zo hadden weinig agenten zin om naar het strand te komen om een boete voor een loslopende hond uit te schrijven. Ook de terugkoppeling van de politie naar de reddingsbrigade over de afhandeling van zaken trof kritiek. Er zou onvoldoende terugkoppeling van zich voordoende problemen hebben plaatsgevonden. De onderzoeker van de Erasmus Universiteit trekt als conclusie:

“Hetgeen op bestuursniveau wordt besloten, vindt dus niet noodzakelijkerwijs navolging op het uitvoerende niveau! Sterker nog, men zou kunnen zeggen dat er ‘op straat’, het uitvoerende niveau, interpretatie plaatsvindt van besluiten van hogerhand. Onwelgevallige bepalingen worden genegeerd of naar eigen goeddunken omgevormd. De uitleg hiervoor ligt voor de hand, namelijk dat de gemiddelde politieagent op straat een hoge graad van zelfstandigheid heeft en qua inslag per definitie zelfredzaam is. Dat daarentegen de slagkracht van de organisatie door een dergelijke gang van zaken sterk aan kracht inboet, behoeft geen uitleg. Formuleren van beleid verwordt in casu tot een weinig doelgerichte activiteit, en het uitstippelen van een wenselijke koers tot een hachelijke onderneming.”

(Kleinsman, 1994)

Voorbeeld 7: Paniek bij de receptie

Dat er soms helemaal geen directe sturing van een leidinggevende nodig is om handelingen van agenten te sturen en heel effectief te laten zijn, maakt het volgende verhaal duidelijk. Zo traag als de wijkteammedewerkers reageerden op assistentieverzoeken van de beachwatchers, zo snel is de reactie in andere situaties.

Receptiemedewerkers in het hoofdbureau te Haarlem ontvangen van achter de balie bezoekers, verwijzen deze naar de juiste persoon in het gebouw en beantwoorden veel voorkomende vragen. Een medewerker van de receptie krijgt te maken met bezoekers in alle gemoedstoestanden: haastige zakelijke bezoekers, boze burgers met een wielklem, emotioneel aangeslagen mensen die aangifte van een misdrijf komen doen en van tijd tot tijd een agressief persoon. Op een middag werd enigszins paniekerig door de omroepinstallatie van het hoofdbureau geroepen om 'assistentie collega bij de receptie'. Aan die oproep werd massaal gehoor gegeven. Toen ik binnen ongeveer een minuut bij de receptie aankwam, werd de agressieve persoon al overmeesterd en de situatie in ogenschouw genomen door zo'n 40 geüniformeerde en 20 niet-geüniformeerde collega's. Een collega in nood, of dit nu een agent of de receptionist is, heeft absolute prioriteit. Alle andere werkzaamheden van agenten blijven hiervoor liggen.

Voorbeeld 8: Dienstverleningsstandaards

Het laatste voorbeeld is er een met een open einde, omdat de implementatie van een idee om vanuit vaste kwaliteitsnormen te gaan werken nog in de startblokken staat op het moment dat ik de periode van dataverzameling voor deze studie afsluit. Over het al dan niet effectief zijn van het in te voeren kwaliteitssysteem kan dan ook nog geen harde uitspraak worden gedaan. Wel kan de conclusie worden getrokken dat er sprake is van enige weerstand tegen een systeem, bedoeld om de dienstverlening binnen de politie te standaardiseren.

Dienstverleningsstandaards zijn schriftelijk vastgelegde normen, waaraan de afhandeling van een bepaalde taak binnen het politiekorps dient te voldoen. Ze hebben de vorm van protocollen per taakveld of politieel incident. In eerste instantie is er een dienstverleningsstandaard voor de afhandeling van verkeersongevallen en woninginbraken ontworpen. Verder zullen ontwikkeld worden dienstverleningsstandaards telefonische bereikbaarheid, zedenzaken en opvang door baliepersoneel. Om het beeld van een dienstverleningsstandaard te verduidelijken: een dienstverleningsstandaard bestaat uit een kaart met acties die moeten worden ondernomen als er zich een bepaald delict voordoet. Daarnaast is er een zogenaamde publiekskaart die de klant krijgt overhandigd wanneer de politie ter plaatse behulpzaam is. Zo zal een slachtoffer van woninginbraak een kaart krijgen, waarop staat dat de politie altijd de schade opneemt, een preventie-advies geeft, een aangifte opneemt en attendeert op de mogelijkheden van slachtofferopvang door Stichting Slachtofferhulp. Doel van de publiekskaart is behalve de PR-functie, om de handelingen van de dienstdoende agent als het ware 'over de band', dus via de klant te standaardiseren. Naast het protocol en de publiekskaart worden per dienstverleningsstandaard indicatoren voor de meetbaarheid van de standaard op termijn vastgesteld. In de vorm van 'per jaar moet 80% van de slachtoffers van woninginbraak inderdaad zijn verwezen naar Stichting Slachtofferhulp'.

Zoals gezegd staat bij de politie Kennemerland het werken met dienstverleningsstandaards nog in de kinderschoenen. Een werkgroep houdt zich bezig met het ontwikkelen en samenstellen van dienstverleningsstandaards voor verschillende onderwerpen, waarna geëxperimenteerd zal gaan worden met gebruik van het systeem. Of het gebruik van dienstverleningsstandaards succesvol zal zijn, zal de tijd moeten leren. Wel zijn de eerste reacties op het idee waar te nemen. Deze reacties zijn verdeeld en variëren van zowel de zijde van agenten als managers van “goed idee, dan werken we gelijkvormig en met kwaliteit” tot “dat lukt toch niet, het kost ons onze vrijheid en het is toch niet te controleren”. Een artikel in het Tijdschrift voor de Politie spreekt enigszins sceptisch over dergelijke kwaliteitssystemen (die ook in andere korpsen worden ontwikkeld):

“Hoe kan je in deze tijd politiemensen zover krijgen dat ze iets aan hun kleding doen? Hoe kan je hun werken beter sturen? Als je dat geheel onverbloemd zou vragen (“doe je pet op en werk naar 10 transacties in buurt 3”) dan doen ze dat vrijwel zeker niet. De cultuur, waarin zelfstandigheid voorop staat, maakt dat niet goed denkbaar. Met behulp van een kwaliteitszorgproject wordt nu in enkele politieregio’s getracht toch de politiemans en -vrouw zover te krijgen. (...)

Opvallend in deze definitie (van kwaliteit, DB) is het element externe gerichtheid. Dat element heeft zijn oorsprong in kwaliteitszorg bij commerciële bedrijven. (...)

Deze benadering in kwaliteitszorg bij de politie toepassen moet met de nodige voorzichtigheid geschieden. Er is niet een zelfde klant-leverancier-relatie als bij commerciële bedrijven:

- *De politie is vaak de enige leverancier van een dienst. Er is geen keuze om bij ontevredenheid naar een andere leverancier te gaan. De enige keuze die er is, is tussen de politie inschakelen of de politie niet inschakelen. Dit betekent dat de dienst niet door de klant bepaald hoeft te worden; hij zal er (morrend?) mee akkoord moeten gaan.*
- *De politie levert een aantal diensten die de klant helemaal niet wil hebben, maar toch krijgt. Bekeuringen vormen een goed voorbeeld, maar ook boeven vangen wordt door sommige klanten niet gewaardeerd. Het algemene, hogere belang dat hiermee wordt gediend,*

- bepaalt dat deze dienst toch wordt geleverd.*
- *De aansturing van de politie is niet gelijk aan de aansturing van commerciële bedrijven. De beslissers (OvJ/Bmr) kunnen bij hun beslissingen over politieinzet niet zomaar rekening houden met de vraag van de klant, maar hanteren daarbij argumenten als de openbare orde, politiek enz. Nog verwarrender wordt het als deze gezaghebbers ook als klant optreden.”*

(Kotteman, 1995, p. 10)

Conclusies uit de praktijkvoorbeelden

Uit het voorbeeldmateriaal blijkt dat het sturen van handelingen en werkprocessen bij de politie geen eenvoudige zaak is. De kern van het probleem is gelegen in het feit dat leidinggevendenden niet in staat lijken te zijn activiteiten van medewerkers te plannen, te controleren of interventies te plegen. In sommige omstandigheden blijkt sturing wel mogelijk, het voorbeeld van het recherchebijstandsteam maakte dit duidelijk, of lijken handelingen als met een onzichtbare hand gecoördineerd te worden, zoals in de panieksituatie bij de receptie het geval was. Dat de aard van de activiteit minder belangrijk is dan de wijze waarop een opdracht tot stand komt, blijkt uit een vergelijking tussen het voorbeeld van de beachwatchers en de receptionist in een noodsituatie. Hierbij werd in het ene geval wel en in het andere geval niet voldaan aan een assistentieverzoek.

Ik heb opgemerkt dat in een aantal gevallen de introductie van de nieuwe sturingsinstrumenten niet direct het gewenste effect van een toename van het sturingspotentieel heeft, maar dat wel een positieve impuls is gegeven aan ontwikkelingen op het terrein van sturing van politiewerk in de toekomst¹⁷. De voorbeelden die ik hier heb besproken, lijken wellicht toevallige incidenten uit de politiepraktijk. Wanneer we deze voorbeelden echter analyseren aan de hand van theorieën over sturing in organisaties, zal blijken dat deze niet op zichzelf staan maar illustratief zijn voor een patroon.

5 Analyse van de sturingsperikelen

Het geven van sturing aan medewerkers in de basispolitiezorg is in de praktijk niet eenvoudig, zo bleek uit het hiervoor gaande. Nu de sturingsperikelen binnen de politie Kennemerland in de praktijk verkend zijn, maak ik hierna een analyse van de achtergronden van de sturingsperikelen. Voor deze analyse ga ik op zoek naar de structurele configuratie van het onderzoekskorps en naar het gebruikte sturingsinstrumentarium. Dit met het doel een antwoord op een van de vragen uit de probleemstelling te verkrijgen. De vraag die beantwoord moet worden heeft betrekking op de effectiviteit van de organisatiestructuur of de structurele configuratie; welke kenmerken van de structuur van- en de gebruikte sturingsinstrumenten in het onderzoekskorps dragen bij aan een effectieve sturing in het onderzoekskorps of is wellicht een meer effectieve structurele configuratie te ontwerpen?

Om op deze vraag een antwoord te geven, toets ik de empirische voorbeelden aan een theoretisch kader. In het voorgaande hoofdstuk heb ik algemene noties over het begrip 'sturing' besproken. Daarbij kon niet geput worden uit inzichten vanuit de (organisatie)antropologie, omdat hierin het onderwerp sturing niet expliciet behandeld wordt. Ook theoretische inzichten over effectief gebruik van sturingsinstrumenten of over de keuze voor een structurele configuratie in organisaties zijn niet als zodanig beschreven in de organisatieantropologie. Daarom maak ik gebruik van de inzichten van andere organisatiekundigen, met name die van Mintzberg (1983a, 1983b) en Hofstede (1981b). De voornaamste reden om uit de veelheid van mogelijkheden¹⁸ juist voor deze twee auteurs te kiezen, is dat beiden een overstap maken van een structureel, instrumenteel perspectief, naar een benadering die de organisatiecultuur onder de aandacht brengt. Dat is precies hetgeen ik ook doe in deze studie. Ik verleg de aandacht van een analyse van de structuur en de sturingsinstrumenten naar de cultuur van de politieorganisatie. Door gebruik te maken van de benaderingen van Mintzberg en Hofstede, kan ik een overstap maken binnen het theoretisch kader. Er is dan geen noodzaak halverwege het onderzoek van theoretisch kader te wisselen. De keuze voor de benadering van Mintzberg heeft daarnaast ook te maken met het feit dat de theorie van Mintzberg veelomvattend is. Mintzberg baseert zijn organisatietypologie op een grote hoeveelheid werk van andere organisatiekundigen. Zijn werk is dus meer een synthese in plaats van een op zichzelf staande theorie¹⁹. Dit maakt het werk van Mintzberg aantrekkelijk als uitgangspunt voor een analytisch kader; het gedachtengoed van velen is er in verdisconteerd. De keuze voor een artikel van Hofstede als vertrekpunt in deze studie, is wellicht opmerkelijk. Het is immers niet dit artikel wat Hofstede bekend maakt. Hofstede is bekend en veelvuldig aangehaald als onderzoeker door zijn onderzoek naar de invloed van internationale verschillen op organisatieculturen (1980, 1981a). Hier maak ik gebruik van een veel minder bekende en ook

minder uitgebreide benadering van Hofstede omdat Hofstede in het tot stand brengen van zijn typologie organisatieactiviteiten in plaats van organisatietypen als invalshoek neemt. De twee verschillende invalshoeken van de twee auteurs, namelijk sturingsinstrumentarium gekoppeld aan kenmerken van de organisatie versus sturingsinstrumenten gekoppeld aan type uitgevoerde activiteiten, zijn beide relevant en vormen tezamen een breed beeld. Het beknopte artikel van Hofstede kan dus worden beschouwd als een aanvulling op het brede werk van Mintzberg.

In dit hoofdstuk analyseer ik eerst de sturingsperikelen aan de hand van de typologie van Mintzberg en vervolgens aan de hand van de benadering van Hofstede. Aan de analyse gaat steeds een bespreking van het theoretisch kader vooraf. Tot slot beschouw ik de effectiviteit van de structuur en het sturingsinstrumentarium voor het geven van sturing binnen de politie Kennemerland.

5.1 De typologie van Mintzberg

In zijn boek 'Structures in Fives' (1983a, Nederlandse vertaling 'Organisatiestructuren', 1992) is Mintzberg op zoek naar de meest effectieve organisatiestructuur en sturingsmethoden voor verschillende soorten organisaties. Hij noemt deze sturingsmechanismen of instrumenten coördinatiemechanismen. Mintzberg merkt daarbij zelf op dat zijn typologie niet alleen bruikbaar is bij het effectief inrichten van organisaties, maar ook gebruikt kan worden bij het stellen van een diagnose bij problemen in niet-effectieve organisaties (1992, p.3). Hieronder behandel ik achtereenvolgens de ideaaltypische structurele configuraties en de wijze waarop deze door Mintzberg zijn samengesteld, vervolgens analyseer ik het voorbeeldmateriaal aan de hand van de typologie van Mintzberg en tot slot geef ik een typering van het politiekorps.

5.1.1 Structurele configuraties

In de typologie van Mintzberg worden vijf ideaaltypische organisatiestructuren besproken²⁰. Elke ideaaltypische organisatiestructuur is het resultaat van een samenspel van een groot aantal kenmerken (Mintzberg noemt dit parameters) die een structuur maken tot wat ze is. Die kenmerken of parameters bestaan uit interne factoren zoals machtsverhoudingen, gebruikte verbindingsmiddelen, de manier waarop het bedrijfsproces in afdelingen en taken gegroepeerd is, de mate van decentralisatie, maar ook uit externe omgevingsfactoren zoals de mate van dynamiek van de omgeving of de leeftijd van de organisatie. Elke parameter die Mintzberg gebruikt is zelf ook weer een synthese van diverse andere parameters, opgedaan uit organisatiekundig onderzoek²¹. Bij de bespreking van de vijf structuurtypen noemt Mintzberg deze parameters. Combinaties van parameters vormen het fundament voor zijn indeling in vijf

structuurtypen. Het zijn achtereenvolgens: meest krachtige organisatieonderdeel, dynamiek van de omgeving, complexiteit van de omgeving, leeftijd van de organisatie, mate van decentralisatie. Het samenspel van de parameters bepaalt het structuurtype. Elk structuurtype correspondeert met een ideaal coördinatiemechanisme (sturingsinstrument). Het is zaak om door het combineren van de parameters te achterhalen welk structuurtype een organisatie heeft of zou moeten hebben om op die manier te bepalen welk sturingsinstrument het meest geëigend is voor gebruik in de praktijk.

Parameter: meest krachtige organisatieonderdeel

De eerste parameter voor de indeling in vijf structuurtypen hangt samen met de vijf organisatieonderdelen die Mintzberg benoemt: top, middenkader, uitvoering, technestructuur en ondersteunende staf. In elk type organisatiestructuur is het accent het zwaarst gelegen op één van de vijf onderdelen. Dit onderdeel is het meest krachtig (zie figuur 5). Zo ligt in sommige organisatietypen de zeggenschap in handen van de uitvoerders. Zij bepalen in dat geval het eindproduct van de organisatie. Een voorbeeld is een school, waarbij het de docenten zijn die de kwaliteit van het product bepalen, dat aan de leerlingen geleverd wordt. In andere organisaties is de top dominant, weer ergens anders zijn het de ondersteunende medewerkers die door middel van regelgeving bepalen wat de gang van zaken is. Over het algemeen is er sprake van communicerende vaten; wanneer de macht van het ene organisatieonderdeel afneemt, zal de dominantie van een ander organisatieonderdeel toenemen. Wanneer bijvoorbeeld op een school de ondersteunende staf bedingt dat docenten les gaan geven volgens gestandaardiseerde roosters en gestandaardiseerde lesplannen, neemt daarmee de zeggenschap van de docenten af. De locatie van de macht of kracht in een van de organisatieonderdelen in een organisatie, is volgens Mintzberg een van de parameters voor het bepalen van het structuurtype.

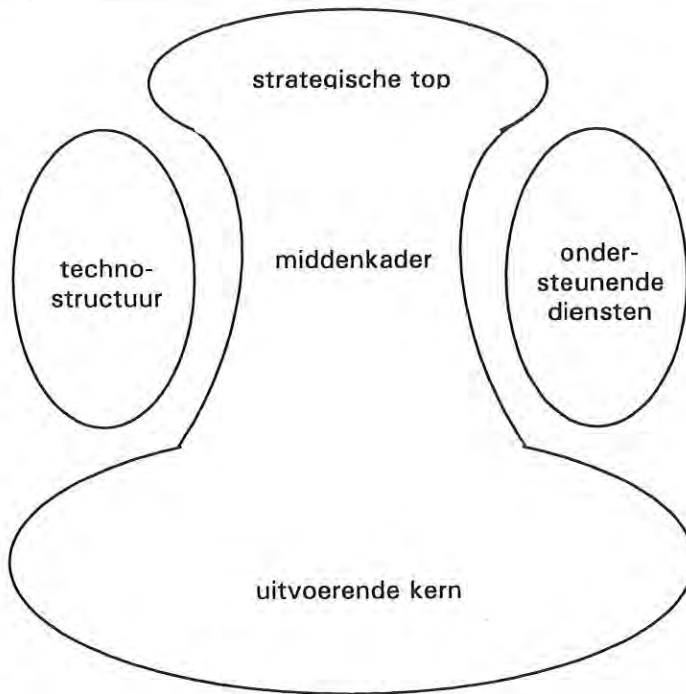


Fig. 5. De vijf organisatie onderdelen volgens Mintzberg

Parameter: dynamiek en complexiteit van de organisatie

Het functioneren van een organisatie kan niet worden verklaard en begrepen zonder de maatschappelijke context waarbinnen de organisatie een plek heeft te in ogen-schouw te nemen. De externe omgeving is stabiel of juist dynamisch en heeft een een-voudig dan wel complex karakter. Voor profit-organisaties is het verband met de omgeving direct aantoonbaar. Het bestaansrecht van de organisatie wordt rechtstreeks door het gedrag van klanten bepaalt. Not-for-profit-organisaties ontleen hun bestaansrecht aan hun maatschappelijke functie. Een directe impuls vanuit de klant ontbreekt echter dikwijls, waardoor veranderingen in de omgeving minder snel tot wijzigingen binnen de organisatie leiden. Hargrove en Glidewell beschreven in hun werk 'Impossible Jobs in Public Management' (1990) de problemen waarmee over-heidsmanagers te maken hebben door het feit dat output slecht meetbaar is, doelen niet helder geformuleerd zijn en er niet altijd een zichtbaar verband bestaat tussen inzet en resultaat.

De mate waarin een omgeving stabiel is of juist dynamisch, heeft consequenties voor weer andere parameters in de organisatie en uiteindelijk voor het structuurtype. Zo leent een organisatie met een stabiele omgeving zich goed voor het aannemen van een bureaucratische structuur, waarin gewerkt wordt aan de hand van veel regelgeving en

optimalisatie van gestandaardiseerde werkprocessen. Een voorbeeld is de paspoortuitgifte bij gemeenten. De 'paspoortenmarkt' verandert nauwelijks; de omgeving is stabiel te noemen. Het loont dus de moeite om het proces van paspoortuitgifte te optimaliseren, omdat van de nieuwe regels lang gebruik kan worden gemaakt. Een adviesbureau op het terrein van informatisering zal echter niets hebben aan een bureaucratische organisatiestructuur. Een organische vorm die zich steeds aanpast aan de continu wijzigende markt is hier meer geëigend.

De complexiteit van de omgeving van de organisatie heeft consequenties voor de manier waarop macht is gedecentraliseerd of juist gecentraliseerd en bepaalt daarmee de keuze van het coördinatiemechanisme. Een organisatie die functioneert binnen een eenvoudige en eenduidige omgeving, kan een grote mate van centralisatie herbergen. Het voorbeeld van de paspoortuitgifte is ook hier van toepassing. Wanneer de markt echter complex is en bestaat uit verschillende klantengroepen met verschillende vragen, is decentralisatie een vereiste. Beslissingen dienen dan immers dicht bij de verschillende marktsegmenten of klantengroep genomen te worden in plaats van door een centrale top. De medewerkers die het dichtst op het werkproces zitten, weten immers het beste wat goed is voor hun specifieke klant. Een reclamebureau is een voorbeeld van een organisatie met een complexe omgeving, waarbinnen decentralisatie noodzakelijk is.

Parameter: leeftijd van de organisatie

Het type structuur dat een organisatie heeft, hangt samen met de leeftijd van de organisatie. De meeste organisaties starten met een simpele en eenvoudige verdeling van taken en bevoegdheden en het logistiek proces is dikwijls overzichtelijk. Jonge organisaties kunnen dan ook uit de voeten met eenvoudige coördinatiemechanismen. Een verhuizer die twee medewerkers in dienst heeft, heeft geen ingewikkelde bureaucratische regelgeving nodig. Veel organisaties worden naarmate zij ouder worden, ook groter. Om de organisatie dan beheersbaar of stuurbaar te kunnen houden, zijn er verschillende mogelijkheden. Activiteiten kunnen worden gecoördineerd door middel van het opstellen van regels en standaardprocedures. Of medewerkers kunnen zodanig geschoold worden, dat zij weinig direct toezicht nodig hebben en zelfstandig kunnen werken. Een andere mogelijkheid om een oudere organisatie te structureren is om de organisatiestructuur weer terug te brengen tot kleinere eenheden die wel te overzien zijn. Er wordt dan bewust decentralisatie toegepast. Leeftijd is wel een parameter, maar geen absoluut gegeven voor wat betreft de structuurkeuze van een organisatie. Organisatiegroei kan immers ook stoppen ondanks het verstrijken van de jaren. Een klein ambachtelijk familiebedrijf is hier een voorbeeld van. De overgang naar een grotere omvang en een ander structuurtype is in dit geval nooit gemaakt. Vice versa kan een nieuwe, jonge organisatie worden opgezet met een aanzienlijk bureaucratisch karakter, een voorbeeld is de introductie van een nieuw ministerie.

Parameter: mate van decentralisatie

Een laatste parameter is de mate van decentralisatie versus centralisatie binnen een organisatie. Deze parameter is al een aantal malen gepasseerd als neveneffect van andere parameters. Met decentralisatie wordt bedoeld het verdelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden c.q. macht binnen de organisatie. Het mandateren van budgetten is bijvoorbeeld een belangrijke stap in een decentralisatieproces. We kunnen een onderscheid maken tussen horizontale en verticale decentralisatie. Bij horizontale decentralisatie deelt de top de macht met het middenkader of met de uitvoerders, terwijl bij verticale decentralisatie de macht wordt gedeeld met de medewerkers van ondersteunende diensten. Horizontale en verticale decentralisatie kan ook gelijktijdig toegepast worden.

De configuraties

Mintzberg constateert dat het mogelijk is de parameters te clusteren tot vijf configuraties ofwel typen organisatiestructuren. Hij schrijft hierover:

“Hoeveel configuraties hebben wij nodig om alle organisaties te beschrijven? De wiskundige zal ons vertellen dat p elementen die elk n vormen kunnen aannemen, tot p mogelijke combinaties leiden. Dat zou voor onze ontwerpparameters een behoorlijk aantal worden. Niettemin zouden we een poging kunnen wagen hiervoor een matrix te maken en de vakjes in te vullen. Maar zo zit de wereld niet in elkaar. De wereld is wel geordend, maar om die orde te ontdekken zullen we wat dieper moeten graven. Er is een zekere eenheid of harmonie die ontstaat uit de natuurlijke clustervorming van elementen, of dat nu sterren, mieren of kenmerken van organisaties zijn.”^{xvii}

(Mintzberg, 1992, p. 160-161)

De configuraties waarbinnen Mintzberg zijn organisatiewereld uiteindelijk ordent, zijn de eenvoudige structuur, de machinebureaucratie, de professionele bureaucratie, de divisiestructuur en de adhocratie. In elk van de configuraties is sprake van een unieke samenstelling van de parameters (zie figuur 6).

structurele configuratie	mate van decentralisatie	meest krachtige organisatie-onderdeel	dynamiek, complexiteit en leeftijd	primair coördinatie-mechanisme
eenvoudige structuur	centralisatie	strategische top	jong, klein, dynamische en eenvoudige omgeving of behoefte aan macht bij de top	direct toezicht
machine-bureaucratie	bepaalde horizontale decentralisatie	techno-structuur	oud, groot, eenvoudige en stabiele omgeving, externe controle	standaardisatie van werk-processen
professionele bureaucratie	verticale en horizontale decentralisatie	uitvoerende kern	oud of jong, ingewikkelde maar stabiele omgeving	standaardisatie van vaardigheden
divisie-structuur	bepaalde verticale decentralisatie	middenkader	oud, groot, complex, gediversifieerde markten	standaardisatie van output
adhocratie	verticale en horizontale decentralisatie of afstoting uitvoerende kern	ondersteunende diensten of uitvoerende kern	jong, complexe omgeving	onderlinge aanpassing

Fig. 6. De vijf configuraties en hun parameters

De coördinatiemechanismen

Volgens Mintzberg kunnen we vijf sturingsmethoden of instrumenten onderscheiden. Hij noemt deze instrumenten coördinatiemechanismen (1992, p. 4-10). Bij elk structuurtype of configuratie hoort een optimaal efficiënt coördinatiemechanisme. Het eerste is **onderlinge aanpassing**, waarbij het werk wordt gecoördineerd via het simpele proces van informele communicatie. Een voorbeeld van hoe onderlinge aanpassing bij de politie dienst doet, is de afstemming van twee agenten die samen op surveillance gaan en die door overleg afstemmen welke acties zij ondernemen. Wanneer organisaties groter worden en daarmee het proces van informele communicatie te complex zou worden, komt door middel van **direct toezicht** de coördinatie op gang, waarbij één persoon de verantwoordelijkheid voor het werk van een aantal ondergeschikten op zich neemt, hen instrueert en de uitvoering bewaakt. Het functioneren van de politie in Mobile Eenheid-verband is een goed voorbeeld van sturing binnen de politie door middel van direct toezicht. Een derde methode voor het coördineren of aansturen van

werk is het **standaardiseren van werkprocessen**. Meestal houden beleidsontwikkelen- de afdelingen (de technostructuur) zich in samenwerking met het management met standaardisatie bezig. Naast beleidsontwikkeling bestaat een deel van de taak uit het uitvaardigen van richtlijnen of handleidingen over de manier waarop het werk verricht moet worden. Een aantal werkprocessen bij de politie is gestandaardiseerd: de wet biedt kaders (wanneer wel, wanneer geen geweld gebruiken), het Ministerie van Justitie doet dit (hoe worden processen-verbaal aangeleverd) en de organisatie doet dit zelf (hoe kom je aan een kogelvrij vest). Een coördinatiemechanisme dat niet op het werkproces, maar op de resultaten ervan is gericht, wordt **standaardisatie van output** genoemd. Deze methode is binnen de profit-sector een veel gebruikte: trainers in een trainingsbureau dienen een bepaald aantal trainingsdagen per jaar te draaien, een verkoopfiliaal dient een bepaalde omzet te realiseren. Vroeger werden binnen de politie targets vastgesteld voor het uitschrijven van processen-verbaal: binnen een maand moest een bepaald aantal bonnen worden geschreven²³. In diverse korpsen in Nederland wordt deze methode van output-meting weer in ere hersteld. Het laatste coördinatiemechanisme is **standaardisatie van vaardigheden**. Medewerkers genieten voor of tijdens hun entree in de organisatie een opleiding of training, zodat zij het werk volgens vastomlijnde, professionele methodes uitvoeren. Het schietonderwijs bij de politie is hiervan een goed voorbeeld. In elke organisatie worden alle coördinatie- mechanismen gebruikt, zoals uit de hier genoemde voorbeelden blijkt. Mintzberg stelt echter dat in de verschillende organisatietypen of configuraties het zwaartepunt ligt bij één van de coördinatiemechanismen.

De vijf configuraties: beeld of werkelijkheid

De indeling in vijf configuraties zoals die hiervoor besproken is, vormt een typologie van ideaaltypische structurele configuraties. De vraag rijst echter of deze organisatie- ontwerpen wel recht doen aan de complexiteit van de werkelijkheid, ofschoon elk model of typologie de werkelijkheid natuurlijk vereenvoudigt. Mintzberg concludeert zelf dat de vijf configuraties op zijn minst een onvolledig beeld van de werkelijkheid geven. Hij voegt hier dan ook in een later stadium van zijn loopbaan nog twee orga- nisatiestructuurtypen aan toe. Mintzberg geeft aan dat zijn configuraties meer bedoeld zijn als modellen, als beelden waarmee de werkelijkheid overzichtelijk gemaakt kan worden, dan als zuivere vormen.

Mintzberg schrijft hierover:

“In zekere zin bestaan de configuraties helemaal niet. Uiteindelijk zijn het maar woorden en tekeningen op papier. (...) En dus bestaan de configuraties in zekere zin wel degelijk - tenminste als ik mij goed van mijn taak heb gekweten - namelijk in het hoofd van de lezer. En dat is de plaats waar alle kennis zetelt. De klassieke principes van de structuur bestonden omdat mensen erin geloofden en ze onderdeel van hun werkelijkheid maakten.”

(Mintzberg, 1992, p. 298-299)

Welk doel heeft het denken in termen van de vijf configuraties nu voor het theoretiseren over en analyseren van organisaties? De gebruiksmogelijkheden van de configuraties als beelden zijn veelzijdig volgens Mintzberg. Deze gebruiksdoelen licht ik hier toe.

Ten eerste vertegenwoordigen de configuraties vijf krachten binnen de organisatie. De vijf organisatieonderdelen trachten het bijbehorende coördinatiemechanisme de overhand te laten krijgen in het sturings- en control-systeem van alledag. Zo wordt de organisatie als het ware door een toename van de dominantie van een bepaald organisatieonderdeel in de richting van een van de configuraties getrokken. Wanneer bijvoorbeeld de top het meest dominant is, zal de organisatie de neiging vertonen om te centraliseren en zo de vorm van een eenvoudige structuur aan te nemen.

Een andere manier om de theorie van Mintzberg te gebruiken is om de vijf configuraties wel degelijk te beschouwen als zuivere vormen van organisatiestructuren, die in werkelijkheid nooit precies zo voorkomen, maar die in de praktijk wel heel dicht benaderd kunnen worden. Bij deze benaderingswijze is consistentie een item van belang. Op zich zijn alle configuraties waardevol, mits er sprake is van afstemming op de externe omgeving en van interne consistentie van de parameters en het coördinatiemechanisme. Het tegelijk toepassen van meerdere coördinatiemechanismen binnen een structuurtype is dan uit den boze. De verschillende krachten zouden elkaar wel eens kunnen opheffen. Zo is het tegelijkertijd standaardiseren van vaardigheden van medewerkers om hun eigen besliskracht te kunnen vergroten naast het uitvaardigen van meer regels en procedures een voorbeeld van elkaar tegenwerkende krachten. Uiteindelijk delven beide coördinatiemechanismen het onderspit, omdat er sprake is van een tegenstrijdige boodschap. In de richting van medewerkers wordt dan immers gelijktijdig de boodschap gecommuniceerd: meer eigen verantwoording leren nemen door vergroten van vaardigheden en minder eigen beslissingen nemen door onder-

schikking aan procedures. Wanneer we de theorie van Mintzberg beschouwen als een streven naar zuivere vormen van organisatiestructuren, zijn inconsistentie en tegenstrijdigheid binnen een organisatie uit den boze.

In de derde toepassing van de theorie van Mintzberg vormen de vijf configuraties daarentegen juist de basis voor hybride structuren; mengvormen van twee of meer organisatietypen. Mintzberg onderscheidt functionele en disfunctionele hybride structuren. De disfunctionele zijn intern inconsistent, zoals in het voorbeeld dat hiervoor werd gegeven. Andere mengvormen zijn functioneel. Een voorbeeld is een bureaucratie waar in een crisissituatie sterk centralistisch wordt opgetreden door de top, waardoor tijdelijk een eenvoudige structuur ontstaat. Een hybride structuur kan ook bestaan in de zin dat in verschillende organisatieonderdelen een andere configuratie voorkomt. Zo kan de coördinatie binnen elk van deze onderdelen consistent plaatsvinden, al vormt het geheel een op het eerste gezicht divers verband.

Tot slot kunnen de configuraties van pas komen bij de bestudering van organisatieverandering en -ontwikkeling. De configuraties zijn gedeeltelijk gebonden aan de leeftijd en groei van de organisatie, waarbij de groeivolgorde gelijk is aan de chronologische volgorde waarin de configuraties hier zijn besproken. Ten tijde van vraagstukken van verandering en vernieuwing is dikwijls sprake van een overgang van de ene configuratie naar de andere.

5.1.2 *Analyse van de sturingsperikelen aan de hand van Mintzberg*

De typologie van Mintzberg dient als uitgangspunt om de vraag te beantwoorden welke kenmerken van de structuur en de gebruikte sturingsinstrumenten in het onderzoekskorps bijdragen aan een effectieve sturing, of dat wellicht een meer effectieve structurele configuratie is te ontwerpen. Om deze vraag te beantwoorden pas ik de typologie op verschillende wijzen toe. Ten eerste ga ik na in hoeverre het mogelijk is het onderzoekskorps te beschouwen als een zuivere vorm van een van de configuraties. Om de mogelijkheid van een karakterisering van het onderzoekskorps als hybride structuurtype open te houden, stel ik daarbij tevens het al dan niet voorkomen van kenmerken van de verschillende configuraties aan de orde. Aan het einde van dit hoofdstuk trek ik conclusies op basis van de analyse. Dan neem ik ook de optiek van de configuraties als krachtenvelden en de optiek van configuraties als groeifasen of overgangsvormen in beschouwing. Ik analyseer het voorbeeldmateriaal over sturingsperikelen, aan de hand van de vijf configuraties en bijbehorende coördinatiemechanismen van Mintzberg. Binnen het politiekorps worden alle door Mintzberg genoemde soorten coördinatiemechanismen gebruikt. Ik beschouw hierna in hoeverre een bepaald coördinatiemechanisme ‘werkt’ binnen de politieorganisatie. Verklaringen

voor het al dan niet slagen van de sturing in een specifiek voorbeeld zoek ik binnen de parameters zoals Mintzberg die beschrijft.

Het onderzoekskorps als eenvoudige structuur

De eerste opgave is om na te gaan of het onderzoekskorps als een organisatie met een eenvoudige structuur gekarakteriseerd kan worden, of dat het korps tenminste kenmerken van een eenvoudige structuur vertoont. Wat betreft de parameters die kenmerkend zijn voor een organisatie met een eenvoudige structuur, voldoet de politie niet aan het beeld. De meeste eenvoudige structuren vinden we bij jonge, kleine organisaties met een eenvoudige, maar dynamische omgeving, waar de macht gecentraliseerd is aan de top. Uiteraard voldoet de politie niet aan deze kenmerken. De politie is een oude organisatie, is groot en complex en functioneert in een complexe omgeving met verschillende afnemers en productlijnen. Het centraliseren van de macht bij de top is een fenomeen dat zich in het onderzoekskorps wel als tendens of als tijdelijke situatie voordoet. Er kan dan ook niet gesproken worden van verregaande en consequente decentralisatie. De omvang van de organisatie is echter dermate groot, dat van totale centralisatie ook geen sprake is en geen sprake zou kunnen zijn.

Ondanks het niet voldoen aan de kenmerken van een eenvoudige structuur, vinden we het coördinatiemechanisme dat kenmerkend is voor de eenvoudige structuur, direct toezicht, wel degelijk terug in de praktijk van alledag. Dit is zichtbaar in de pogingen van managers om agenten met behulp van direct toezicht aan te sturen. De effectiviteit van deze pogingen zijn echter twijfelachtig. Wanneer we de tevergeefse sturingspogingen uit het voorbeeldmateriaal onder de loep nemen, valt op dat deze pogingen in sommige gevallen gebaseerd zijn op het niet toepassen of inefficiënt toepassen van het principe van direct toezicht. In het voorbeeld van de naaktposter op de muur van een van de werkkamers, bleek dat de oplossing die de vertrouwenspersoon voor ogen had niet werkte, namelijk de chef die het gedrag van de agenten zou corrigeren. Om welke reden dan ook maakte de chef op dat moment geen gebruik van het coördinatiemechanisme van direct toezicht. Ook de managers in de hogere echelons, bleken het instrument van direct toezicht niet (effectief) te gebruiken. Een ander voorbeeld waaruit duidelijk wordt dat het uitvoeren van direct toezicht op agenten lastig is, vormen de gebeurtenissen bij de Criminele Inlichtingen Dienst. Ondanks het grote belang en risicogehalte van het werk is het noch de directe chef, noch de korpsleiding gelukt om beslissingen van de runners uit het team door middel van direct toezicht in goede banen te leiden, met alle consequenties van dien. Het voorbeeld van de IRT affaire lijkt in eerste instantie uitzonderlijk. Uit de beschrijving van andere pogingen om de activiteiten van agenten te plannen, blijkt echter dat de IRT affaire geen incident of uitzondering op een regel is. Ook bij reguliere activiteitenplanning blijkt dat een agent simpelweg iets anders gaat doen dan hem of haar wordt opgedragen, ondanks gerichte opdrachten in roosters of door directe aanwijzingen van een lei-

dinggevende. Bij het project 'Beachwatch' bleek dat hetgeen wordt bedacht in de top van de organisatie niet automatisch wordt uitgevoerd op de werkvloer. Op een of andere manier wordt hier de hiërarchische lijn verstoord, waarbij dan ook nog eens blijkt dat de tegenwerkende agenten nauwelijks negatieve gevolgen van hun gedrag ondervinden. Uit de beschrijving van het Beachwatch project bleek echter ook dat direct toezicht binnen de top van de organisatie wel degelijk veelvuldig als sturingsinstrument wordt gebruikt. Het Beachwatch project staat model voor een van de vele projecten die vanuit de top van de organisatie geïnitieerd worden, maar waarvan de implementatie aan de basis problematisch blijkt. Tot aan het niveau van middenkader wordt op een centralistische wijze een project geleid, waarbij gebruik wordt gemaakt van het sturingsinstrument direct toezicht. Het topmanagement houdt direct toezicht op de projectverantwoordelijken uit de beleidsontwikkende staf en het middenkader. Bij de implementatie van de projecten blijkt de hiërarchische gezagslijn echter te stagneren en bereiken de verworvenheden van het project de werkvloer maar in geringe mate.

Hoe kunnen we het falen van direct toezicht in de vier genoemde gevallen en het wel-slagen ervan binnen een recherchebijstandsteam verklaren? De voorwaarde voor het houden van direct toezicht is eenvoudig af te leiden uit de benaming. Direct toezicht wil zeggen dat de leidinggevende ten minste een gedeelte van het werk in persoon kan waarnemen en hier direct feedback op kan geven of dat hij of zij deze taak aan een ander kan delegeren. Bij politiewerk kan aan deze voorwaarde niet worden voldaan. Het front-linie karakter van het politiewerk is hier debet aan. Agenten functioneren niet onder direct toezicht van hun chefs. Slechts een klein gedeelte van het werk wordt op het bureau uitgevoerd en zodra de agent op straat loopt of met een verdachte of aangever in een verhoorkamer zit, is direct toezicht per definitie onmogelijk. Direct toezicht is slechts toepasbaar op schriftelijk werk of op voorbereidende activiteiten of onderzoekswerkzaamheden en dit gebeurt dan ook wel met succes. Behalve fysieke afstand is er ook nog sprake van een belemmerende tijdfactor. Politiewerk wordt in wisselende diensten 24 uur per dag uitgevoerd. De teamleiding is echter slechts op kantoortijden aanwezig. Dit betekent dat een driehoofdige teamleiding slechts een derde deel van het 24-uurs rooster zou kunnen dekken door middel van direct toezicht. Op de overige tijden is er slechts één leidinggevende per district die dienst doet als hulpofficier van justitie en die bij ernstige ongeregelheden als leidinggevende kan optreden. Deze hulpofficier van justitie is meestal niet de eigen hiërarchisch leidinggevende van de groep in dienst zijnde agenten. Een oplossing voor de genoemde beperkingen voor het uitoefenen van direct toezicht in afstand en tijd zou kunnen worden gevormd door de groepsbegeleiders; de meewerkend voormannen waarvan onduidelijk is of ze nu wel of geen leiding mogen geven. De onduidelijke rol en de culturele bepaaldheid van de groepsbegeleiders (het bij de groep willen horen) maken echter dat slechts een enkeling de taak van direct toezichthouder inderdaad ook op

zich neemt. Een andere verklaring voor het ineffectief zijn van het coördinatiemechanisme dat hoort bij de eenvoudige structuur is dat van de span of control. Met de span of control wordt bedoeld het maximaal aantal ondergeschikten aan wie een leidinggevende met succes leiding kan geven. Over de optimale span of control in verschillende organisaties zijn talloze onderzoeken gedaan. Zonder een absoluut maximum te kunnen aangeven kan wel worden geconcludeerd dat de span of control bij de politie groot is. Teams van dertig tot zestig mensen met een driehoofdige teamleiding zijn geen uitzondering. In een simpele productieomgeving, zoals een fabriek, wordt deze span of control al groot geacht, laat staan in een complexe omgeving als die van de politie met een 24-uurs bezetting. Het is voor een teammanager vrijwel onmogelijk om het functioneren en de persoonlijke ontwikkeling van alle ondergeschikten met behulp van functionerings- en beoordelingsgesprekken nauwkeurig te kunnen volgen zonder gebruik te maken van instrumenten als tijdregistratie en resultaatmeting. De taak van de politie is dermate complex dat een agent altijd kan uitleggen waarom hij of zij zich niet aan de activiteitenplanning heeft gehouden: “er kwam wat tussen, ik zag iets belangrijks gebeuren”. Met andere woorden: ook aan de situationele voorwaarde van een eenvoudige omgeving wordt door de politieorganisatie niet voldaan.

Samenvattend kunnen we concluderen dat het onderzoekskorps geenszins voldoet aan de kenmerken van een eenvoudige structuur in zuivere vorm en dat deze structuur ook niet als de meest efficiënte aangereikt zou kunnen worden. De fysieke en roostertech- nische belemmeringen voor het houden van direct toezicht, de situationele factoren en de grote span of control vormen hiervoor de verklaring. Dat het coördinatieme- chanisme direct toezicht niet het meest geschikte geacht mag worden voor de politie, betekent echter niet dat het sturingsinstrument in het geheel niet gebruikt wordt. Door de hele politie-organisatie heen, maar met name in het topmanagement klinkt de roep om meer sturing, wat dan meestal wordt uitgelegd als meer direct toezicht²⁴. Daarnaast wordt direct toezicht gebruikt om sturing te geven aan beleidsontwikkelaars en middenkader door het topmanagement.

Rest ons nog één vraag: waarom is direct toezicht in het geval van het recherchebij- standsteam wel effectief? Het antwoord is simpel: voor een recherchebijstandsteam wordt een tijdelijke eenvoudige structuur opgezet in de meest zuivere vorm, buiten de reguliere structuur om. Een recherchebijstandsteam is een tijdelijk team met één lei- der, die een weliswaar zware, maar wel eenduidige taak moet klaren, namelijk het oplossen van het misdrijf. De span of control is hanteerbaar en het contact tussen uit- voerders en leidinggevende is direct en intensief. Een recherchebijstandsteam voldoet daarmee wel aan de kenmerken van een eenvoudige structuur.

Het politiekorps als machinebureaucratie

De meest gebezigde typering voor de structuur van politiekorpsen is die van de machinebureaucratie. Net als veel andere overheidsorganisaties voldoet de politie immers aan de situationele factoren van een grote, oude organisatie, zonder verregaand geautomatiseerd systeem, dat gekenmerkt wordt door een hoge mate van controle door externe partners. Alleen wat betreft de complexiteit van de omgeving voldoet de politie niet aan de kenmerken van de machinebureaucratie. De omgeving van de politie is geenszins eenvoudig te noemen met haar diverse producten en klantgroepen. En dit is dan ook direct de kern van het probleem. De complexe omgeving van de politie is er de oorzaak van dat machinebureaucratische principes niet altijd opgaan bij de sturing binnen de organisatie. Complexiteit van de omgeving en een bureaucratische structuur staan met elkaar op gespannen voet.

Wat betreft de decentralisatievorm en het belangrijkste organisatieonderdeel vertoont het korps Kennemerland wel kenmerken van een typische machinebureaucratische organisatie. Beslisbevoegdheden zijn gecentraliseerd binnen het topmanagement en de top van de beleidsontwikkende staf. Wanneer we terugkijken naar het organigram van het korps, is een opvallend fenomeen dat de hoofden van de beleidsontwikkende afdelingen zitting hebben in het regionale managementteam. Logisch geredeneerd zou alleen het hoofd van de divisie beleidsontwikkeling deel moeten nemen aan dit topperleg. Echter, dit divisiehoofd maakt deel uit van de korpsleiding en zo is als het ware de divisie beleidsontwikkeling een echelon 'opgewaard' in de korps hiërarchie. Dit maakt de beslissingsmacht van de gezamenlijke beleidsontwikkende afdelingen ten opzichte van de districtschefs zeer groot. Een continue strijd tussen meer standaardisatie (door de top en de beleidsontwikkende afdelingen) en meer autonomie (van het middenmanagement en de districtschefs) is het gevolg.

De conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden, is dat de politie de perfecte organisatie zou zijn om met behulp van het coördinatiemechanisme standaardisatie van werkprocessen aan te sturen. Gedeeltelijk is dit inderdaad het geval. Veel procedures binnen het politiewerk zijn voorgeschreven. Het meest prominent aanwezige procedure- en regelsysteem bestaat uiteraard uit wetgeving en politieke richtlijnen. Agenten zijn gebonden aan de letter van de wet. Deze regelgeving wordt niet vanuit het korps zelf opgelegd, maar door de wetgever en in tweede instantie door middel van gemeentelijke verordeningen en richtlijnen van het Openbaar Ministerie. Wanneer we de interne regelgeving binnen het korps bekijken, dan stuiten we ook op een grote hoeveelheid aan regels en procedures. Deze worden ontwikkeld door de beleidsontwikkende staf in samenspraak met het topmanagement. De meeste van deze regels en procedures hebben betrekking op de interne administratieve organisatie. Zo zijn de regels met betrekking tot de rechtspositie van agenten ontelbaar. Wanneer wie precies recht heeft op welke onkostenvergoeding is allemaal vastgelegd en de regelgeving is zo

uitgebreid dat niemand in het korps alle regels direct voorhanden heeft. De beleids-cyclus van het korps is gestandaardiseerd, hetgeen jaarlijkse werkplannen op verschillende hiërarchische niveaus oplevert, met een eenvormige lay-out.

De standaardisatie betreft echter in veel mindere mate de werkprocessen binnen de kerntaken in het executieve politiewerk. Behoudens de wettelijke richtlijnen zijn er weinig protocollen en procedures ingevoerd. Overigens biedt de wetgeving ook veel vrijheid voor eigen interpretatie en prioritering, getuigt het voorbeeld van de Criminele Inlichtingendienst. Uit dit voorbeeld van de runners die eigen opsporingsmethoden hanteerden, blijkt hoe weinig de kerntaken van de politie zijn gereguleerd. Pas na het ontstaan van de crisis en de parlementaire enquête is er een intern handboek voor de runners ontwikkeld en is een landelijke politieke discussie over strakkere regelgeving bij opsporing tot stand gekomen. De activiteitenplanning binnen de basiseenheden is een voorbeeld van een poging het werk in de basispolitiezorg te standaardiseren en te controleren. De introductie van dienstverleningsstandaards is een ander voorbeeld van een poging om veel voorkomende werkprocessen in de organisatie gelijkvormig te maken. Ofschoon het te vroeg is te concluderen dat deze pogingen niet zullen werken, kan wel vastgesteld worden dat standaardisatie van het werk van agenten door activiteitenplanning of door dienstverleningsstandaardisatie op de nodige problemen en weerstand stuit. Het strak plannen en organiseren van politiewerk is geen traditie. Wat betreft de kerntaken gaan de machinebureaucratische principes, die wellicht wel gelden voor activiteiten die gericht zijn op de beheersing van de interne organisatie dan ook niet op .

De politie is een organisatie met een complex taakveld en een complexe externe omgeving. Dit is een oorzaak van de problemen bij het toepassen van machinebureaucratische principes. Een vereiste voor het gebruik van standaardisatie van werkprocessen als voornaamste coördinatiemechanisme is immers een betrekkelijk eenvoudige omgeving en daardoor een simpel technologisch proces van de organisatie. De politie kent echter een zeer gevarieerde en allerm minst eenvoudige omgeving. De eisen die aan de politie gesteld worden veranderen van dag tot dag en van moment tot moment. Ingegeven door een situatie op straat, of op langere termijn door politieke meningsvorming, variëren de acties die agenten ondernemen. Het werk is onvoorspelbaar en vraagt een aanzienlijke dosis improvisatietalent van agenten. Ook de klantengroep van de politie is niet eenduidig. Klanten variëren van bankdirecteuren tot zwervers en van klanten die een beroep doen op de politie tot hen die als verdachte vastzitten. Toch wordt de onvoorspelbaarheid en complexiteit van het werk door uitvoerende agenten ook wel eens overdreven. Allerlei belangen en culturele normen en waarden zijn hier debet aan. Immers, hoe beter een agent er in slaagt de onvoorspelbaarheid van het werk aan te tonen, des te minder sturing hij of zij van de leidingge-

vende kan krijgen en des te makkelijker is er een excuus voorhanden waarom de standaardisatie niet werkt. Dit terwijl het een juiste constatering is van de initiatiefnemers van een systeem als dienstverleningsstandaards, dat een deel van het politiewerk routinematig is en dus best in protocollen is te vatten.

Een gevolg van de complexiteit en dynamiek van de externe omgeving is een continue innovatiedrang binnen de top van de politieorganisatie. De top speelt als strategisch beleidsmaker in op een steeds veranderende omgevingsbehoefte. Diverse innovatieve projecten en werkmethoden worden bedacht en getoetst. Het vastleggen van werkprocessen en het standaardiseren ervan is hiermee per definitie in tegenspraak. De machinebureaucratie is een star organisatiestructuurtype dat zich niet leent voor innovatie en dat dan ook direct overboord wordt gezet bij vernieuwingen en vervolgens verwordt tot een verzameling van adhocatieën, zoals we hierna nog zullen zien.

Een van de verklaringen voor de sturingsperikelen binnen het korps, is inherent aan de structuur van de machinebureaucratie zelf. Hét vraagstuk van de machinebureaucratie is namelijk hoe de onderlinge aanpassing van de diverse functionele eenheden geregeld moet worden. Er is sprake van een per definitie onmogelijke opgave. Voor het optimaal functioneren van de machinebureaucratie is overleg nodig tussen de verschillende eenheden, maar de omvang van de meeste machinebureaucratieën maakt dit onmogelijk. De top van de machinebureaucratie heeft als enige het overzicht over alle eenheden. De top zou dan ook eigenlijk voortdurend bezig moeten zijn met het garanderen van afstemming. Wanneer het topmanagement dit niet doet, doordat de span of control te groot is of omdat ook andere taken tijd vragen (zoals bij de politie externe representatie of het zelf leiding geven aan vernieuwingstrajecten), ontstaat politieke strijd tussen de diverse organisatieonderdelen. Het resultaat is vervolgens dat problemen binnen de hiërarchie 'opstuiteren', waardoor het topmanagement gedwongen wordt zelf direct in te grijpen op problemen op lagere niveaus. Dan ontstaat weer centralisatie en een eenvoudige (crisis)structuur. De top wordt in feite gedwongen tot het uitoefenen van direct toezicht. Vervolgens doen zich weer alle coördinatieproblemen voor die bij een eenvoudige structuur horen. Op deze manier ontstaat een negatieve spiraal met betrekking tot het sturingspotentieel binnen de organisatie²⁵.

Het politiekorps als professionele bureaucratie

De professionele bureaucratie is een structuurtype dat in principe goed toepasbaar is op de politieorganisatie. De nadelen die kleven aan het typeren van het politiekorps als eenvoudige structuur of als machinebureaucratie, zijn grotendeels te ondervangen door agenten te behandelen als professionals en door de standaardisatie van vaardigheden tot het belangrijkste coördinatiemechanisme te maken. Wat betreft situationele factoren vertoont de politieorganisatie veel kenmerken van de professionele bureaucratie. Er is sprake van een ingewikkelde, maar wel redelijk stabiele omgeving. Er is geen hoogwaardig technisch systeem in de organisatie voorhanden. De organisatie is trendgevoelig, dat wil zeggen dat ofschoon de omgeving tamelijk stabiel is, er trends te ontdekken zijn in de aanpak van de kerntaken.

Een kenmerk van een professionele bureaucratie is de verregaande decentralisatie. De professionals in de uitvoerende kern krijgen veel verantwoordelijkheid op basis van hun kennis en vaardigheden. Of dit in het onderzoekskorps ook het geval is, is discutabel. Uit het voorbeeldmateriaal blijkt wel dat uitvoerenden een grote mate van autonomie en vrijheid kennen in de dagelijkse uitvoering van hun werk. Deze autonomie en vrijheid zijn hun echter niet zozeer bewust gegeven vanuit de idee een beroep te doen op de professionele beroepshouding van agenten. Uitvoerders nemen de vrijheid zelf en hebben normen en waarden ontwikkeld die recht doen aan deze vrijheid. Er is geen sprake van een overtuiging binnen de organisatie dat agenten zelf verantwoordelijk zijn voor hun handelen en volledig als professionals beschouwd kunnen worden. Integendeel, het aantal pogingen om het sturingspotentieel van leidinggevendenden te vergroten en zo de vrijheid en autonomie van uitvoerenden te verkleinen, is vele malen groter dan de pogingen uitvoerenden meer verantwoordelijkheid te geven. Als er dus al sprake is van decentralisatie, dan is deze meer willens en wetens ontstaan dan bewust geconstrueerd. Uit een van de voorbeelden blijkt echter wel hoe professionalisme werkt. In het geval van de bedreigde receptionist wist een zeer groot aantal collega's snel en vakkundig te handelen en de situatie onder controle te krijgen. Professionalisme bij de politie uit zich met name in het bijzonder goed om kunnen gaan met nood- en panieksituaties.

Op het eerste gezicht zijn alle ingrediënten aanwezig om van de politie een goed geoutilleerde professionele bureaucratie te maken. Toch wordt in de praktijk onvoldoende gebruik gemaakt van de standaardisatie van vaardigheden als sturingsinstrument. De eerste verklaring hiervoor moeten we zoeken in de hoge mate van externe controle over de politie. Deze controle heeft te maken met het specifieke taakveld. De politie is een van de weinige organen in de samenleving die bevoegd is geweld te gebruiken. Samen met enkele andere instellingen (beveiligingsbranche, medewerkers in de dwangverpleging, het leger) beschikt de politie over het zogenaamde geweldsmono-

polie. Door de sterke externe controle, is de politie genoodzaakt machinebureaucratische vormen aan te nemen, ook al is dit niet de meest effectieve organisatievorm vanuit het oogpunt van sturing. Mintzberg zegt hierover:

“In sommige gevallen hebben organisaties echter geen andere keus: tegenstrijdige situationele factoren waarover zij geen macht hebben, dwingen hen disfunctionele hybride structuren te hanteren. Wij zagen dat dit voorkomt in onderwijsinstellingen, politiekorpsen en andere organisaties met getrainde operators, die eigenlijk behoefte hebben aan een professionele bureaucratie, maar door externe controle (doorgaans van de overheid) min of meer gedwongen worden bepaalde kenmerken van de machinebureaucratie aan te nemen, wat hun prestaties niet ten goede komt.”

(Mintzberg, 1992, p. 305)

Door de controle van buitenaf is het vrijwel onmogelijk de uitvoerende kern van de organisatie veel autonomie te geven. Immers, het is de top van de organisatie die zich tegenover het bevoegd gezag moet verantwoorden over acties tot op detailniveau aan toe. Wanneer grote autonomie aan de uitvoerende kern wordt gegeven, zal de top nog minder dan nu het geval is op de hoogte zijn van hetgeen zich op de werkvloer afspeelt. Toch is de vraag gerechtvaardigd of vorenstaande redenatie geen schijn-effectieve oplossing is. We hebben immers gezien dat controle en sturing op politiewerk door het (top)management een hoogst ingewikkelde zaak is. Door toch met behulp van direct toezicht en standaardisatie van werkprocessen de leidsels in handen te willen houden, kan een krampachtige situatie ontstaan, die uiteindelijk de zo gewenste controle en sturing eerder doet afnemen dan toenemen. Technologische en procesmatige procedures en controlemaatregelen hebben alleen maar een negatief effect op de plichtsgetrouwheid van professionals²⁶. Deze maatregelen zullen de relatie tussen de professional en de klant verstoren, want die relatie is juist gebaseerd op onbelemmerd en persoonlijk contact tussen beide partijen (Mintzberg, 1992, p. 224).

Een tweede aspect waaruit wellicht verklaard kan worden waarom de politieorganisatie als professionele bureaucratie niet geheel uit de verf komt, is de duur en intensiteit van de opleiding en mogelijkheid tot categorisatie van werkaanbod. Er gelden geen standaardregels voor de opleidingsduur van een professional. Doorgaans neemt de opleiding van professionals, (zoals artsen, onderwijzers, rechters, high-tech ontwikkelaars, organisatieadviseurs) echter tenminste enkele jaren in beslag, waarna nog een aanzienlijke tijd opleiding in de praktijk volgt. Wanneer we de duur van de opleiding van agenten hiertegen afzetten, kan geconstateerd worden dat de opleiding relatief kort is voor de complexiteit van het werk. Toegelaten worden tot de politieopleidingschool kan al met een MAVO-3 diploma en de opleiding zelf duurt achttien maanden, waarbij theorie en praktijk gecombineerd worden. Ofschoon de opleiding intensief is en tot voor kort in internaatvorm plaats vond, is de vraag gerechtvaardigd of achttien maanden opleiding genoeg is om agenten in staat te stellen zogenaamde categorisatie toe te passen. Met categorisatie wordt bedoeld dat een professional zodra hij of zij zich voor een vraag of probleem van een cliënt gesteld ziet, de situatie diagnosticeert en vervolgens als het ware een standaardoplossing 'uit de koffer haalt'. Zo stelt een arts een groot aantal vragen als "heeft u koorts, heeft u pijn", om uiteindelijk tot een diagnose te komen. Ook een organisatieadviseur van wie het werk improviserend en uitsluitend maatwerk lijkt, heeft in feite de beschikking over een groot aantal management-instrumenten en eerder beproefde oplossingen voor probleemsituaties. De meerwaarde van een professional is juist gelegen in de vaardigheid de juiste diagnose te stellen en deze te koppelen aan de juiste oplossing. Net als de machinebureaucraat, maakt de professional dus in feite gebruik van standaards. Het verschil is echter dat deze niet zijn neergelegd in protocollen, maar zich bevinden in de kennisvoorraad, de ervaringswereld van de professional. Politiewerk zou zich goed lenen voor de methode van het stellen van een diagnose en het bieden van een standaardoplossing. Om een agent echter te kunnen toerusten met de juiste diagnose-instrumenten en standaardoplossingen is langere tijd nodig dan de achttien maanden die hier voor staan. Ook na indiensttreding leert een agent gaanderwijs wel enige categorieën te onderscheiden (bij een brand handel ik zo en bij een moord zo), maar er blijven veel situaties over waar de agent is aangewezen op improvisatievermogen. Het middel waarnaar vervolgens wordt gegrepen om meer sturing in de politieorganisatie te bewerkstelligen, de introductie van de dienstverleningsstandaards, doet juist weer een beroep op het plichtsgevoel van de agent zich aan regels en voorschriften te houden. De agent wordt daarmee niet gestimuleerd om een eigen diagnostisch model aan te brengen of uit te breiden. Het zou een uitdaging zijn te onderzoeken of het mogelijk is agenten een dergelijk diagnostisch model aan te leren tijdens de primaire opleiding of op een later tijdstip in de loopbaan.

Een andere drempel voor het omvormen van de politie tot een professionele bureaucratie, wordt gevormd door de invulling van managementposities. In de meeste professionele organisaties zijn de managers of bestuurders afkomstig uit eigen geledingen. Binnen de politieorganisatie is dit niet het geval. Zo is er in veel ziekenhuizen een geneesheer-directeur en wordt de directie in onderwijsinstellingen veelal gevormd door onderwijzend personeel dat is opgeklommen in de managementhiërarchie. Het is nauwelijks bevreemdend dat dit zo is. Het werk van professionals is immers dermate complex dat een manager pas kan meepraten als hij of zij van de materie op de hoogte is, hetgeen van een buitenstaander nauwelijks verwacht kan worden. Daar waar bestuurders van buiten de beroepsgroep hun intrede doen, bijvoorbeeld een zakelijk manager binnen een universiteit, leidt dit in eerste instantie tot conflicten, omdat “hij of zij toch niet weet waar het in de praktijk over gaat”. Pas wanneer het de professionals en de zakelijk bestuurders lukt hun wederzijdse meerwaarde aan te tonen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de autoriteit van de ander, hebben dergelijke managementconstructies kans van slagen. Bij de politie is echter sprake van een duale instroom. Agenten doorlopen de politieopleidingsschool en midden- en topmanagement de politieacademie, welke laatste een lesprogramma van vier jaar kent. Ofschoon de lesprogramma's van de politieopleidingsschool en de politieacademie overeenkomsten vertonen (zo leert iedereen op dezelfde manier een vuurwapen hanteren) zijn er ook aanzienlijke verschillen tussen inhoud en sfeer van beide opleidingsinstituten. In ieder geval kan niet gesproken worden van een eenduidige professionele vorming van agenten en hun leidinggevend. Het gevoel dat veel middenmanagers ervaren van het “geen vat” hebben op hun medewerkers kan mede hieruit verklaard worden. Interessant is in dit verband dat de laatste jaren de professionaliteit van politieagenten steeds vaker benadrukt wordt en dat gelijktijdig een tendens zichtbaar is, waarbij meer politiemangers gerecruteerd worden uit het agentenbestand. Zo kent de politieacademie nu een verkort programma voor agenten die na jaren praktijkervaring de overstap naar het management maken. Theoretisch gezien zou dit de stap naar de professionele bureaucratie moeten versnellen.

Het geringe innovatieve vermogen van de professionele bureaucratie is een gegeven feit en biedt een laatste verklaring voor de belemmeringen bij het structureren van de politieorganisatie als een professionele bureaucratie. Net als bij de machinebureaucratie is het werk in de professionele bureaucratie gestandaardiseerd, al verschillen de instrumenten waarmee die standaardisatie tot stand komt. En standaardisatie is per definitie innovatieremmend. De enige manier om verandering in een professionele bureaucratie succesvol te bewerkstelligen, is om professionals de ruimte te geven stapsgewijs veranderingen te introduceren, volgens Mintzberg. In hun werk komen ze immers zaken tegen die niet direct in het diagnostisch model passen en die om aanpassing vragen. Professionals pakken deze aanpassingen zelf op, mits hen hiervoor tijd en mogelijkheden voor overleg met andere professionals wordt gegund. Ook vanuit oplei-

dingsinstituten zou verandering moeten worden bewerkstelligd. Als het goed is zijn deze een kweekvijver voor vernieuwing. Een snelle doorstroom van personeel zorgt dan dat de vernieuwingen binnen de organisatie ingebracht worden. Door de verschillen tussen management en uitvoerders in de politieorganisatie wordt innovatie echter meestal van bovenaf gedicteerd in plaats van onderaf ingegeven. De politie-scholen zijn in verhouding met de korpsen tamelijk conservatief en weinig veranderingsgezind, dus innovatie vanuit deze hoek valt niet vaak te verwachten. Bovendien is de personele doorstroom binnen de politieorganisatie veel lager dan in andere professionele bureaucratieën. Aan het professionele werken binnen het onderzoekskorps wordt steeds opnieuw afbreuk gedaan, omdat veranderingen top down worden ingevoerd. In een groep deels professioneel werkende medewerkers kunnen hierdoor twee reacties ontstaan. Ofwel de medewerkers nemen afstand van hun professionele houding en vallen terug op regels en procedures en improvisatievermogen, of vernieuwingen stuiten op weerstand en sterven een zachte dood. Beide reacties kunnen worden waargenomen binnen het onderzoekskorps. Pogingen nieuwe werkmethoden te introduceren lopen dikwijls slecht af en als bijvoorbeeld een planningsstelsel wel ingevoerd wordt, gaan agenten zich vanuit een protesthouding “aan de regeltjes houden en doen niks extra's meer”. Door de discrepantie van het top down willen invoeren van vernieuwing en gelijktijdig een beroep doen op het eigen lerend vermogen van professionals, gaan agenten zich steeds minder als professional gedragen en uiteindelijk is er geen sprake (meer) van een professionele bureaucratie.

Een voorbeeld dat een bespreking waard is in het licht van de perceptie van de politie als professionele bureaucratie, is die van de opsporingsmethoden en de parlementaire enquêtecommissie. Teulings werpt in het publieke debat via het dagblad NRC een helder en niet gangbaar licht op het parlementaire onderzoek naar de opsporingsmethoden (1995). Hij betoogt dat de handelwijze van het zogenaamde ‘koningskoppel’, de runners die wel heel onorthodoxe opsporingsmethoden hanteerden in de strijd tegen de georganiseerde drugsmafia, een uiting is van het professionaliseren van de politieorganisatie. Hij stelt dat:

“De politie en justitie organisaties in Haarlem, Amsterdam en Utrecht waar de aandacht zich tot nu toe op concentreert gelden als de beste en bekwaamste van het land. (...)

Het loont derhalve de moeite om te bezien of de IRT-affaire niet zozeer als de odeur van de Augiasstal, maar als het omen van een organisatie in overgang begrepen kan worden: als kenmerkend voor de transformatie van een gesloten bureaucratisch naar een open, innovatief en professioneel organisatietype. (...)

Wat de verhoren laten zien, is dat op elk van de tussenliggende niveaus van centrale regelgeving naar de plaatselijke regelgeving wat water in de wijn, of wat wijn in het water werd gedaan. Dat is misschien voor de buitenstaander onhelder en verwarrend, maar voor de insider wel uiterst rationeel want juist gedrag dat zekerheid biedt. Voorwaarde is wel dat deze zoekende vorm van onderlinge afstemming niet van buitenaf wreed wordt verstoord en dat de organisatie-in-overgang enigszins van invloeden van buitenaf kan worden afgeschermd. Op den duur ontstaan dan vanzelf nieuwe regels en procedures van voldoende helderheid en doorzichtigheid, tegelijk met de mechanismen om die regels indien nodig opnieuw te wijzigen. Maar deze regelgeving wordt dan gevoed van onderop, in overeenstemming met de eisen van het werkveld. Zij worden niet van bovenaf, op zijn Romeins, van abstracte normatieve principes afgeleid. Maar de onderopbenadering vraagt nogal wat vertrouwen in de competentie en integriteit van de professionals op het uitvoerende niveau en die vertrouwenscultuur-in-wording is onder het geweld van politieke en publieke druk snel teloor gegaan.”

(Teulings, 1992)

Samenvattend kunnen we constateren dat er zeker kansen liggen voor een professionele werkwijze binnen de politie, die nu nog onvoldoende benut worden. Een deel van het werk wordt nu al op professionele wijze aangepakt, door gebruik te maken van gestandaardiseerde vaardigheden. Het verder vormgeven van de professionele bureaucratie wordt echter bemoeilijkt door de korte opleiding van agenten, de externe controle die de organisatie op regels fixeert, de behoefte aan innovatie binnen de organisatie en een top-down benadering bij het invoeren van vernieuwingen en een scheiding wat betreft professionele vorming tussen management en uitvoerders.

Het politiekorps als divisiestructuur

In een paper, waarvan een deel is overgenomen in het Tijdschrift voor de Politie, stelt Haagsma (1992) dat na de reorganisatie van de politie de organisatie een divisiestructuur heeft aangenomen. Ik deel deze mening van Haagsma slechts ten dele. De regio's kennen nu weliswaar een gediversifieerde vorm, met een moederorganisatie (de regionale korpsleiding) en dochterorganisaties (de districten). Aan de voorwaarde van decentralisatie van de macht naar het middenmanagement, in het geval van het korps Kennemerland naar de districtschef en/of de teamchefs, wordt echter nauwelijks voldaan. Zo hebben de districts- en teamchefs slechts zeer beperkte eigen budgetten en is het uitgavenpatroon binnen die budgetten aan sterke interne regelgeving onderhevig. Opleiding, selectie en salariëring van personeel, toekenning van middelen, keuze voor informatisering en rapportage van resultaten, wordt voor het overgrote deel centraal geregeld. Een districtschef klaagde hier eens over:

“Ik mag eigen auto's kopen en dan mag ik zo ongeveer kiezen tussen een blauwe of een witte Volkswagen”.

Dit terwijl het kenmerkend is voor een zuivere divisiestructuur dat het topmanagement en het middenkader weinig intensieve contacten onderhouden. Te veel kennis van hetgeen zich in de divisies afspeelt zou de top immers kunnen verleiden zich te bemoeien met hetgeen zich binnen de divisies afspeelt en in een divisiestructuur tellen alleen de resultaten. In het politiekorps hebben de middenmanagers en de top intensief contact, worden echelons dikwijls gepasseerd en mengt de top zich in zaken van de districten, tot aan uitvoerend niveau toe. Een voorbeeld is dat wanneer er een projectteam of werkgroep wordt geformeerd, de top van de organisatie of medewerkers van beleidsontwikkende afdelingen zich veelal rechtstreeks tot een teamchef of uitvoerder richt met het verzoek deel te nemen aan de projectgroep, zonder dat dit geregeld wordt door de districts- of teamchef.

Een kenmerk van de divisiestructuur is dat gestuurd wordt met behulp van zogenaamde standaardisatie van output. Dat wil zeggen dat de moederorganisatie zich niet bezighoudt met hoe er gewerkt wordt in de dochterorganisaties, maar dat zij alleen kijkt welk eindresultaat een dochterorganisatie behaalt. Binnen de politie wordt getracht output zichtbaar te maken en zo managers te kunnen beoordelen op behaalde resultaten. Veelvuldig wordt gesproken over een meer bedrijfsmatige benadering van het werkproces. Vermeldenswaardig is bijvoorbeeld de bijdrage van Bruinsma (1993). Hij geeft een besturingsmodel waarin allerhande kengetallen worden genoemd zoals “de landelijke, regionale en lokale aangiften van misdrijven per 1.000 inwoners”. Vooralsnog blijft het benoemen van resultaten echter bij aanzetten, die vaak een wat kunstmatig karakter vertonen. Het blijft lastig om bijvoorbeeld te achterhalen hoeveel inbraken de politie heeft weten te voorkomen door in een wijk te sur-

veilleren. Uit de gebrekkige rekenmodellen komen soms onverwachte uitslagen. Dan blijkt de criminaliteit in een wijk te zijn gestegen, terwijl nu juist met veel menskracht is getracht problemen terug te dringen.

“Wij zijn blij als we een miljoen hebben om vernieuwende politieprojecten op te zetten voor de hele stad. Ondertussen investeert een woningbouwvereniging twee miljoen om in een wijk de huizen en woonomgeving veiliger te maken. En dan zeggen wij aan het einde van het jaar: kijk, we hebben ervoor gezorgd dat die wijk veel veiliger geworden is.”

We zagen in de voorbeelden hoe het ProMES-systeem op zich enthousiast werd ontvangen, maar dat het enthousiasme snel temperde, toen bleek dat de cijfers geen hard oordeel toelieten. De tegenvallende resultaten wat betreft outputmeting zijn niet typisch voor de politie. De gehele overheid en not-for-profit sector kampt met dit probleem, reden dat Mintzberg aangeeft dat de zuivere divisiestructuur eigenlijk alleen goed werkt in de particuliere productiesector²⁷.

Naast de moeilijkheden met betrekking tot de resultaatmeting (outputmeting) is er sprake van een ander struikelblok wanneer de politieorganisatie zich tot een divisiestructuur zou willen omvormen. Gekwantificeerde outputmeting beperkt zich namelijk tot harde factoren. Sociaal beleid binnen de organisatie en sociaal beleid vanuit de organisatie richting samenleving of cliëntgroepen zijn nauwelijks meetbaar. De tendens die dan ook waarneembaar is bij organisaties met een divisiestructuur, is dat intern en extern sociaal beleid laag op de prioriteitsladder staan. Ackerman (1975) deed onderzoek naar de mogelijkheden om de zogenaamde zachte bedrijfsfactoren of output te meten en ondervond dat dit zeer complex was. Dat het ontbreken van een sociaal extern beleid bij de politie zeer onwenselijk zou zijn, behoeft nauwelijks uitleg. Politiewerk is voor het overgrote deel sociaal werk. Daarom is er de keuze tussen ofwel het meetbaar maken van de zachte output, of het stoppen met het trachten output te meten. Het gevaar voor het ontwikkelen van een te eenzijdige aandacht voor die aspecten van het werk die kwantificeerbaar zijn, is immers reëel. Stol (1992) doet een naar mijn mening zeer goede poging sociale effectiviteit van politiewerk te meten, door de sociale omgeving zich te laten uitspreken over de effectiviteit van de politie, gerepresenteerd in panels of contactgroepen door middel van panelmetingen. Ook hij wijst er echter op dat harde gekwantificeerde normen dan overboord gezet moeten worden. Naast extern sociaal beleid zou ook een afnemende aandacht voor sociaal beleid binnen het korps niet haalbaar zijn. De enorme macht van de vakbonden en een cultuur waarbij eenheid en zorg voor personeel een hoge waarde kent zouden de ontwikkeling van de politieorganisatie tot een zuivere divisiestructuur blokkeren. Het bestempelen

van de politie als een divisiestructuur, zoals Haagsma dat doet, is mijns inziens voorbarig, ofschoon in sommige korpsen de decentralisatie wel verder gevorderd is dan in het korps Kennemerland²⁸.

Het politiekorps als adhocratie

De politieorganisatie in haar totaliteit bestempelen als adhocratie gaat ver, maar een deel van de organisatie vertoont wel degelijk adhocratische tendensen. De situationele factoren om het onderzoekskorps als zuivere adhocratie te bestempelen zijn in het geheel afwezig. De politie is immers geen jonge organisatie met geavanceerde technologie in een dynamische omgeving. Toch is er wel sprake van de invoer van hoogwaardige automatiserings- en telematicamiddelen binnen het korps. Het sterk innovatieve karakter van de introductie van deze nieuwe verbindingsmiddelen maakt dat de ontwikkeling en implementatie van deze trajecten projectmatig en adhocratisch georganiseerd worden. Dwars door de bestaande organisatiestructuur heen worden projectgroepen georganiseerd, die een verregaande mate van bevoegdheid hebben, inclusief de toegang tot grote budgetten. Opvallend is dat deze werkvorm zich niet beperkt tot automatiserings- en telematicatrajecten, maar tot een soort model is verheven van hoe vernieuwing binnen het korps gerealiseerd moet worden. Met alle voor- en nadelen van dien, die hier onder de loep genomen zullen worden. Wanneer we het onderzoekskorps willen karakteriseren als adhocratie, wordt daarmee een specifieke vorm bedoeld, namelijk de bestuurlijke adhocratie (Mintzberg, 1992). In de bestuurlijke adhocratie wordt alleen in de top en de beleidsontwikkende afdelingen en hooguit het middenkader projectmatig gewerkt. De uitvoerende kern werkt via de principes van een van de andere structuurtypen. In een verregaande doorvoering van de principes van de bestuurlijke adhocratie is het zelfs mogelijk dat de organisatie het uitvoerend werk volledig afstoot of uitbesteedt, hetgeen bij de politie natuurlijk niet het geval is. Wel is er een scheiding in activiteiten van management en uitvoering waarneembaar, waardoor het korps hier toch als bestuurlijke adhocratie betiteld zou kunnen worden. De projectvormen die binnen de politie te onderscheiden zijn, hebben zoals gezegd meestal betrekking op het invoeren van nieuwe middelen of methoden. Het improviserende karakter in de uitvoerende kern mag niet verward worden met de adhocratie. Het snel oplossen van een zaak door een groep agenten gaat niet gepaard met een formele projectstructuur en wordt hier dan ook niet als adhocratisch systeem beschouwd.

Het coördinatiemechanisme dat hoort bij de adhocratie is dat van onderlinge aanpassing. Dat wil niet veel meer zeggen dan dat mensen door directe afstemming de coördinatie van activiteiten regelen. Omdat direct persoonlijk contact tijdrovend is en vaak moeilijk te realiseren door volle agenda's, zien we in adhocratieën een veelvuldig gebruik van verbindingsmiddelen. In het Kennemerlandse korps neemt de electroni-

sche mail (post) zo'n prominente rol in, dat leden van een projectgroep of chefs en ondergeschikten binnen de hogere echelons in het korps elkaar soms weken lang alleen op deze manier 'spreken'.

Laten we eens enkele veel voorkomende problemen binnen adhocratische structuren de revue laten passeren en nagaan in hoeverre deze problemen voorkomen binnen de praktijk van de politieorganisatie. Een eerste lastige factor bij adhocratieën bestaat uit de dubbelrol die het topmanagement van het onderzoekskorps moet spelen om leiding te kunnen geven aan de bestuurlijke adhocratie. De top heeft namelijk twee taken. Ten eerste dient zij leiding te geven aan de projectteams, hetgeen door het sturingsinstrument van onderlinge afstemming een zeer tijdrovende bezigheid is. Omdat de uitvoerende kern bij de politie niet is losgekoppeld, zoals dat vaak het geval is in bestuurlijke adhocratieën, heeft de top van de organisatie echter ook nog een tweede taak, namelijk de reguliere beheersing van de rest van de organisatie. Deze dubbelrol vraagt bijna om moeilijkheden, waarbij ofwel de onderlinge aanpassing in de projectstructuur onvoldoende tot haar recht komt, of de beheersing van de rest van de organisatie te wensen overlaat. In het onderzochte korps zijn beide situaties herkenbaar. Door een sterke nadruk op innovatie en projectstructuren in de top, klaagt de rest van de organisatie over onvoldoende aandacht, terwijl ook de medewerkers van de projectteams het gemis aan regelmatige communicatie als storend ervaren.

Reesser (1969, in Mintzberg 1992) vroeg aan managers welke problemen zij ervoeren met werken in een projectorganisatie (adhocratie). De meeste genoemde problemen hadden te maken met de onduidelijkheid en onzekerheid van medewerkers binnen de projectstructuur. Wie is de baas, op wie moet indruk worden gemaakt, weinig groepsloyaliteit, weinig planmatige persoonlijke ontwikkeling, slechte communicatie zijn kenmerkende problemen. Hierdoor is er binnen een adhocratie vaak sprake van een grote mate van politisering. Mintzberg stelt dat de adhocratie door de vaagheid en interdependenties de meest gepolitiseerde configuratie is, waarbij conflicten en agressiviteit onvermijdelijk zijn (Mintzberg, 1992, p. 292-293). Ofschoon geen praktijkvoorbeeld is gewijd aan de specifieke aard van de politisering in de top en de top van de beleidsontwikkende afdelingen, is deze in hoge mate aanwezig, evenals medewerkers die zich beurtelings gefrustreerd, zeer juichend of agressief uitlaten over communicatie en aansturingspatronen binnen de organisatietop.

Wanneer we het vorenstaande nog eens de revue laten passeren, kunnen we de conclusie trekken dat elementen van een bestuurlijke adhocratie waar zijn te nemen in het onderzoekskorps. Soms met succes, met name wat betreft de implementatie van nieuwe automatiseringsmiddelen. Er is echter geen sprake van een volledige bestuurlijke adhocratie met een afgestoten uitvoerende kern. Deze onvolmaaktheid van de adhocratie door het niet afstoten van de uitvoering, heeft coördinatieproblemen en een

dubbelrol van de top tot gevolg. Dit brengt weer een negatief gevolg voor de beheersing van het korps en politisering van de top en de top van de beleidsontwikkellende afdelingen teweeg.

5.1.3 *Typering van het politiekorps aan de hand van Mintzberg*

De typologie van Mintzberg heb ik, in de analyse in de vorige paragraaf, naast de praktijk van alledag gelegd. Hierna trek ik conclusies, aan de hand van de verschillende toepassingsmogelijkheden die Mintzberg aan zijn eigen typologie toekent. Duidelijk mogen zijn geworden uit het voorgaande dat dé ideale configuratie voor besturing binnen de politieorganisatie nog niet gevonden is.

Typering van het politiekorps als zuivere configuratie

Het is niet mogelijk om de politie Kennemerland te bestempelen als een van de vijf configuraties in zuivere vorm. Desalniettemin zijn kenmerken van alle vijf de configuraties aan te treffen binnen de organisatie en worden alle coördinatiemechanismen toegepast in het politiekorps. We hebben echter ook gezien dat aan alle coördinatiemechanismen dusdanig grote belemmeringen verbonden zijn, dat geen van de vijf als enig en volwaardig sturingsinstrument dienst kan doen. De krachten zijn te onderscheiden, die de verschillende organisatieonderdelen uitoefenen. Zo blijkt bijvoorbeeld de top een behoefte aan centralisatie niet onder stoelen of banken te steken, zien we standaardiseringsneigingen bij de beleidsontwikkellende staf en een toenemende mate van professionalisering bij een deel van de uitvoerende medewerkers. De configuraties waarmee het onderzoekskorps het meest overeenkomsten vertoont, zijn de machinebureaucratie, de professionele bureaucratie en in de hogere echelons de (bestuurlijke) adhocratie. De divisiestructuur en de eenvoudige structuur blijken minder van toepassing, ofschoon wel getracht wordt met behulp van direct toezicht het sturingspotentieel van de organisatie te vergroten.

Overgangsvormen

In het hiervooraande heb ik de organisatiesocioloog Teulings (1995) geciteerd, die aangaf dat de politie bezig is te transformeren van een machinebureaucratie naar een meer professionele vorm. Ik deel die mening van Teulings grotendeels, hoewel ik tevens de belemmeringen heb aangegeven die bij die overgang parten spelen. Of het de politie inderdaad zal lukken te transformeren tot een professionele bureaucratie is nog maar de vraag. Vele belemmeringen dienen dan overbrugd te worden en of de samenleving bereid is ook wat betreft financiële middelen én vertrouwen de consequenties te trekken uit die transformatie van de politieorganisatie (minder toezicht op regels, hogere opleidingskosten), zal de tijd moeten uitwijzen. Er liggen zeker kansen voor de politie wat betreft het vergroten van het sturingspotentieel. Juist door een deel

van de controle en sturing bij de uitvoerders zelf neer te leggen, mits zij daar goed op voorbereid worden. Door sturing van bovenaf los te laten, zou meer sturing via professionaliteit kunnen ontstaan.

Effectiviteit van de hybride mengvorm

Tot een overgang naar een professionele bureaucratie voltooid is, moet het onderzoekskorps getypeerd worden als een hybride mengvorm. De politieorganisatie kan het best omschreven worden als een combinatie van een machinebureaucratie en een professionele bureaucratie, met adhocistische structuurten tendensen in de vorm van projectorganisaties in de top. Daarnaast wordt in geringe mate gebruik gemaakt van de coördinatiemechanismen afkomstig uit de divisiestructuur en de eenvoudige structuur.

De belangrijkste vraag, waarvoor deze analyse uiteindelijk gepleegd is, kan nu worden beantwoord: welke kenmerken van de structuur en de gebruikte sturingsinstrumenten in het onderzoekskorps dragen bij aan een effectieve sturing? Is het gebruik van de combinatie van coördinatiemechanismen bij de politie wel effectief of is het wellicht mogelijk om een meer effectieve structurele configuratie te ontwerpen? Ofschoon deze vragen niet met een eenduidig ja of nee te beantwoorden zijn, gezien de complexiteit van de praktijk, moeten we constateren dat de structuur en de gebruikte sturingsinstrumenten binnen de politie Kennemerland niet bijdragen aan het bereiken van effectieve sturing. Uiteraard zijn er diverse situaties waarin sturing binnen het korps succesvol tot stand komt en hiervan zijn ook voorbeelden gegeven. Vaker echter is het sturingspotentieel van leidinggevend onvoldoende om uitvoerende agenten die handelingen te laten verrichten die zij willen, op een door hen gewenste manier. Nu kennis is gemaakt met de typologie van Mintzberg, laat het beperkte sturingspotentieel van politiemangers zich goed verklaren. Het politiekorps moet in de termen van Mintzberg gekarakteriseerd worden als een ineffektieve hybride mengvorm. Er is sprake van tegenstrijdigheid in plaats van consistentie tussen de verschillende coördinatiemechanismen of sturingsinstrumenten. De meest overtuigende inconsistentie doet zich voor tussen de coördinatiemechanismen standaardisatie van vaardigheden en standaardisatie van werkprocessen. Bij de eerste vorm zijn de autonomie en het stimuleren van medewerkers om de eigen kennis en capaciteiten in te zetten van essentieel belang. Bij de standaardisatie van werkprocessen is het echter juist de bedoeling dat de medewerker de eigen impulsen en inzichten zo veel mogelijk uitbant. Er moet immers gewerkt worden volgens vaste regels en procedures. De tegenstelling tussen machinebureaucratische en professioneel bureaucratistische systemen is slecht oplosbaar. Al eerder zagen we dat ook Mintzberg deze hybride mengvorm disfunctioneel acht. Ook wat betreft de overige krachten bestaat het gevaar dat zij elkaar opheffen. Centralisatie door een grote behoefte aan direct toezicht staat in de top de diversificatie in de weg en in de uitvoering de professionaliteit van medewerkers. Te veel adho-

cratische, impulsieve werkvormen doen interne standaardisatie (bijvoorbeeld door het verbeteren van de administratieve organisatie) teniet en de met adhocratie gepaard gaande politisering maakt het onmogelijk de professionele capaciteiten van beleidsontwikkelaars en het hoger management optimaal te benutten.

Alternatieve krachten voor coördinatie

Wanneer de balans van het vorenstaande opgemaakt wordt, ontstaat wellicht een somber beeld. De enige hoop die dan wellicht rest, is het transformeren van de politie tot een professionele bureaucratie en alle andere coördinatiemechanismen uitbannen. Hier is nuancering op zijn plaats. Natuurlijk is sturing soms wel effectief en de veelheid aan sturingsinstrumenten maakt het, naast de negatieve inconsistentie, ook mogelijk het ene middel in te zetten wanneer het andere niet werkt. Wanneer we het functioneren van de politieorganisatie en specifiek van het korps Kennemerland beschouwen, dan zijn er veel onvolkomenheden te signaleren, maar is tevens een groot aantal successen waar te nemen. De vraag rijst of er soms andere krachten in de organisatie werkzaam zijn naast de genoemde vijf, die sturing en cohesie in de organisatie bevorderen. Ook Mintzberg vraagt zich dit af en maakt een omslag in zijn werk. Hierop kom ik later terug. Allereerst ga ik echter te rade bij een andere organisatiekundige. Ook Hofstede geeft een classificatie aan voor effectief gebruik van sturingsmechanismen in organisaties.

5.2 De controlesystemen van Hofstede

Zoals gezegd maak ik hier geen gebruik van de veel geprezen werken van Hofstede over de invloed van internationale verschillen op organisatieculturen (1980, 1981a). Hier ga ik uit van een minder bekend en ook minder uitgebreid artikel van Hofstede (1981b). Het artikel gaat over management control systemen in de publieke en not-for-profit-sector. Hofstede maakt daarbij overigens primair gebruik van de term 'control systems', hetgeen ik in deze studie vergelijkbaar acht met de begrippen sturingsinstrumenten en coördinatiemechanismen. Hofstede neemt in zijn artikel organisatieactiviteiten in plaats van organisatietypen als invalshoek. De twee verschillende invalshoeken van Mintzberg en Hofstede, namelijk sturingsinstrumentarium gekoppeld aan kenmerken van de organisatie versus sturingsinstrumenten gekoppeld aan type uitgevoerde activiteiten, zijn beide relevant en geven tesamen een breed beeld. Dat is de reden dat ik hier het voorbeeldmateriaal van de sturingsperikelen binnen de politie Kennemerland nogmaals analyseer, maar nu aan de hand van de zogenaamde controlesystemen van Hofstede.

Classificatie van sturingsinstrumenten op grond van activiteiten

De benadering van Hofstede wijkt af van de wijze van het benoemen van effectieve managementcontrol- of sturingsystemen zoals Mintzberg dat doet. In plaats van typen organisaties te combineren met typen sturings- en controlemiddelen (zoals bijvoorbeeld Mintzberg dat doet) is Hofstede van mening dat het zinniger is effectieve controlesystemen te koppelen aan activiteiten of processen die binnen organisaties plaatsvinden. Binnen elke organisatie zijn verschillende soorten activiteiten te onderscheiden en elk soort activiteit vraagt om een ander controlesysteem, zo luidt zijn zienswijze. De focus moet gericht zijn op de koppeling tussen activiteit en passend sturingsinstrument en niet op de structuur als geheel. Wel onderkent Hofstede dat bepaalde typen activiteiten meer in de ene dan in de andere sector (profit versus not-for-profit) voorkomen.

Het onderscheiden van de activiteiten

Hofstede onderkent zes soorten activiteiten, met daaraan gekoppelde controlesystemen (sturingsinstrumenten). Om de verschillende soorten activiteiten te kunnen onderscheiden dienen vier determinatievragen te worden gesteld²⁹. De eerste vraag betreft de **helderheid van de doelstellingen** van de activiteit en luidt: zijn de doelstellingen van de activiteit dubbelzinnig of ondubbelzinnig? Zo kent een ijsverkoper een ondubbelzinnige doelstelling, namelijk zoveel mogelijk winst maken (door ijs te verkopen). Vervolgens dient volgens Hofstede de vraag gesteld te worden of **de output van de activiteit al dan niet meetbaar is**. Bij de bestudering van de theorie van Mintzberg hebben we al geconcludeerd dat het resultaat van politiewerk moeilijk meetbaar is. Sommige activiteiten binnen het politiewerk kunnen echter wel gemeten worden. Zo kan het aantal opgeloste moorden geteld worden. De derde vraag is of **de effecten van interventies** op de activiteit door het management bekend of onbekend zijn. Een voorbeeld van een activiteit waarbij het resultaat van een interventie van de manager (in dit geval een boer) bekend is, is bijvoorbeeld het opdracht geven aan de landarbeiders om het vee meer te voederen, waardoor het gewicht van de dieren zal toenemen. Of de activiteit al dan niet **repetitief of routinematig** is, is de laatste determinatievraag. Een voorbeeld van een routinematige politieactiviteit is het uitvoeren van een alcoholcontrole, ofschoon de kanttkening weer geplaatst moet worden dat de handelingen ook niet bij elke alcoholcontrole precies identiek zijn.

De zes controlesystemen

Door een combinatie van antwoorden op de determinatievragen te maken (volgens een determinatieschema) onderscheidt Hofstede zes controlesystemen. Door de determinatievragen een voor een te beantwoorden zal uiteindelijk de juiste vorm van managementcontrole kunnen worden vastgesteld voor de betreffende activiteit. De eerste vorm van managementcontrole die Hofstede benoemt is de zogenaamde **routinematige controle**. Het is de meest makkelijkste en daardoor een fel begeerde vorm van

controle. Deze vorm van controle is mogelijk op die activiteiten, waarbij sprake is van ondubbelzinnige doelstellingen, meetbare output, bekende effecten van interventies en routinematigheid. Activiteiten die aan deze criteria voldoen kunnen in nauwkeurige regels en procedures worden omschreven. Routinematige controle is betrekkelijk eenvoudig. Doelstellingen worden gesteld en vervolgens geëvalueerd aan de hand van de output. Wanneer de output tegenvalt in vergelijking met de gestelde doelen, wordt de van tevoren vastgestelde interventie gepleegd, waarna de activiteit voortaan weer naar wens verloopt. Een voorbeeld van een dergelijke activiteitsvorm binnen de politie is het bepalen van een goede plaats voor een snelheidscontrole. Als de gewenste output (aantal snelheidsovertreders) tegenvalt, kan door een simpele en vooraf bekende interventie (andere plek uitzoeken), de routinematige activiteit worden bijgesteld. Hiervoor is meestal niet eens ingrijpen van het management nodig; routinematige controle kan veelal door de medewerkers zelf gestalte krijgen.

Wanneer de activiteit niet zo routinematig is als in het voorbeeld, is het mogelijk dat de kennis over de juiste interventie niet voorhanden is binnen de organisatie zelf en dat experts van buiten de organisatie dienen te worden geraadpleegd, voor wie de activiteit wel routinematig is. Het onderhouden van de dienstwapens is hiervan een voorbeeld. Op zich is sprake van een activiteit waarop routinematige controle mogelijk is, maar de kennis over de juiste interventie dient extern te worden betrokken. Hofstede spreekt in dit geval over **expertcontrole**.

Wanneer wel sprake is van heldere doelstellingen en meetbare output en een routinematige activiteit, maar de interventies die gepleegd moeten worden zijn niet bekend aan organisatielieden, noch aan buitenstaanders, zal gewerkt moeten worden met **trial-and-error controle**. Het werven van deelnemers voor een projectgroep is een voorbeeld. Het doel is hierbij duidelijk, namelijk een bepaald aantal mensen werven. Het middel is bijvoorbeeld om een oproep te plaatsen in het korpsbulletin. Als de output tegenvalt, kunnen verschillende andere wervingstechnieken ingezet worden, totdat een adequaat middel is gevonden en de juiste mensen geworven zijn. Bij een nieuw project waarvoor mensen geworven moeten worden, zal dan gebruik worden gemaakt van de kennis uit het vorige traject en zo transformeert na verloop van tijd de trial-and-error controle in routinematige controle.

Intuïtieve controle is een instrument waarbij gebruik moet worden gemaakt van intuïtie van een manager, omdat de activiteit niet repeterend is, effecten van interventies onbekend zijn, maar doelen en output wel helder en meetbaar zijn. Een voorbeeld is het ingrijpen op de doorlooptijd van het verwerken en verzenden van een nieuw type processen-verbaal naar het openbaar ministerie door agenten. Wanneer deze doorlooptijd te lang is, kan een manager op grond van intuïtie manieren bedenken om het administratieve proces te versnellen. Veel innovatieve activiteiten binnen de poli-

tie, waaraan wel heldere doelstellingen zijn verbonden, maar waarvan de optimale interventies nog niet bepaald zijn, vallen onder deze categorie activiteiten.

Bij activiteiten van de eerste vier typen, namelijk routinecontrole, expertcontrole trial-and-error controle en in zekere mate ook intuïtieve controle wordt in de controlesystemen gebruik gemaakt van het zogenaamde cybernetische model (Hofstede, 1981b, p. 198 e.v.). Dat wil zeggen een kringloop van actie, feedback, interventie, nieuwe actie. Controlevormen binnen het cybernetisch model zijn eenvoudig en geven een groot sturingspotentieel aan de manager. Iets lastiger wordt de toepassing van controlevormen uit het cybernetisch model wanneer de menselijke factor op een of andere wijze dominant aanwezig is in het proces. Routinematige controle verandert dan vrijwel per definitie in trial-and-error controle of intuïtieve controle, omdat menselijke gedragingen nu eenmaal onvoorspelbaar zijn. Helaas vormen de activiteiten die gestuurd kunnen worden op basis van het cybernetisch model, geenszins de overhand binnen het politiewerk, dat immers wordt gekarakteriseerd door een gebrek aan ondubbelzinnigheid en heldere doelstellingen. De activiteiten die gecoördineerd dienen te worden middels de controlevormen oordeelscontrole en politieke controle vormen de overhand binnen het politieapparaat. Deze controlevormen licht ik hier toe.

Controle over een activiteit op grond van een oordeel, wordt toegepast wanneer de output van de betreffende activiteit niet meetbaar is, ofschoon de doelstellingen helder zijn. Veel politiewerk is te classificeren in de categorie activiteiten waarvoor **oordeelscontrole** de geëigende controlevorm is. Een voorbeeld is het verrichten van onderzoek, wanneer naar verbetering van de klanttevredenheid wordt gestreefd: het doel is op zich helder, maar het uitvoeren van het onderzoek is dusdanig kostbaar en arbeidsintensief dat hiervan wordt afgezien. Zoals de naam al suggereert is de essentie van oordeelscontrole dat een persoon of groep personen bepaalt in welke mate de activiteit naar behoren wordt uitgevoerd en of al dan geen interventies in het activiteitenproces noodzakelijk worden geacht. Bij oordeelscontrole wordt in het meest gunstige geval gebruik gemaakt van een commissie of panel. Stol pleit voor veelvuldiger toepassing van dit type controle binnen de politie. Stol stelt dat de effectiviteit van de politie het beste door klantenpanels beoordeeld kan worden (1992). Het invoeren van kwaliteitsaudits door middel van intercollegiale visitatiecommissies binnen de Nederlandse politie is een ander voorbeeld van oordeelscontrole. Niet altijd velt een panel, instantie of commissie een oordeel over het al dan niet welslagen van een activiteit. Dikwijls is het de manager met formele of informele macht of een externe expert die een oordeel velt over een activiteit en op grond daarvan interventies pleegt. Veel vaker echter worden activiteiten waarvan de output niet meetbaar is ook niet gecontroleerd en is het sturingspotentieel ten opzichte van de betreffende activiteit daarom klein. Controle en dus sturing vindt op deze activiteiten dan eenvoudigweg niet plaats.

Activiteiten waarbij de doelstellingen van de activiteit niet duidelijk zijn, kunnen worden geclassificeerd als activiteiten die gecoördineerd worden door middel van **politieke controle**. Aan het ontbreken van heldere doelstellingen voor een activiteit kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen. Voorbeelden zijn een turbulente of complexe omgeving, waardoor doelen steeds wijzigen, conflicten en belangentegenstellingen met betrekking tot het doel van een activiteit, of het ontbreken van inzicht in de causale relaties tussen activiteit en gevolg. Al deze verstoringen in doelformulering zijn herkenbaar binnen het politiewerk. Doordat de politie binnen een turbulente, politiek gedomineerde omgeving opereert, is er sprake van steeds wisselende kernactiviteiten en geformuleerde doelen. Zo is het ene jaar kleine criminaliteit een item van belang, terwijl een volgend jaar de zware georganiseerde criminaliteit weer prioriteit dient te krijgen. Verder is de causale relatie tussen politieke activiteiten en gevolgen voor de veiligheid in de samenleving veelal onbekend, alle inzet van criminologen om deze in kaart te brengen ten spijt. Zo leidt het intensiveren van surveillance in een bepaald gebied eerder tot minder dan tot meer veiligheidsgevoelens bij de bevolking (“er is veel politie, dus zal het wel veilig zijn”). Politieke controle betekent dat de dominante coalitie of persoon in een organisatie bepaalt welke activiteiten al dan niet geslaagd zijn en al dan geen interventie behoeven. Bij wisseling in politieke constellatie wisselt dan ook het oordeel over het al dan niet succesvol zijn van de activiteit. Andersom kunnen vermeende successen of falen van activiteiten aangewend worden om de politieke invloed van een persoon of coalitie te vergroten.

Intuïtieve controle, maar met name oordeels- en politieke controle, kan niet worden uitgevoerd door gebruik te maken van een eenvoudige feedback-kringloop uit het cybernetische model. Cybernetische modellen gaan namelijk uit van een rationeel systeem en rationele actoren, terwijl bij intuïtieve controle, oordeelscontrole en politieke controle geen sprake is van rationele meetinstrumenten en interventiesystematiek.

5.2.1 *Analyse van de sturingsperikelen aan de hand van Hofstede*

Aan de hand van de classificatie van Hofstede, beschouw ik hier welke controlevormen zich voordoen binnen de politie Kennemerland. Wederom analyseer ik daarvoor de voorbeelden van de sturingsperikelen. De vier gepresenteerde determinatievragen vormen het vertrekpunt voor de analyse. Anders dan bij de analyse aan de hand van Mintzberg, behandel ik hier de voorbeelden een voor een³⁰. Steeds zal ik bij de verschillende voorbeelden bespreken welk controlesysteem in de praktijk werd toegepast. Vervolgens beschouw ik welk controlesysteem volgens Hofstede het meest geëigend zou zijn geweest voor toepassing, op basis van de vier determinatievragen.

Activiteitenplanning en Beachwatch

In de praktijkvoorbeelden activiteitenplanning en Beachwatch is er sprake van activiteiten met een dubbelzinnige doelstelling en lastig meetbare output. Bij de activiteitenplanning is het doel (verbetering van het politiewerk) weliswaar benoemd, maar de causale relatie tussen planmatig werken en een kwantitatieve of kwalitatieve verbetering van het politiewerk is niet aantoonbaar. Er is ten hoogste sprake van een plausible relatie tussen inzet en het behalen van de doelstelling. Door het ontbreken van een helder tijd- of activiteitenregistratiesysteem en door het ontbreken van direct toezicht is de output van het planmatig werken of van het deelnemen aan Beachwatch-activiteiten onbekend. De outcomes, de effecten van het ondernemen van de activiteiten, zijn zo mogelijk nog slechter meetbaar. De ontoereikende automatisering en het ontbreken van een monopoliepositie van de politie op het gebied van het bevorderen van veiligheid zijn hier de oorzaak van.

In genoemde voorbeelden is wel sprake van enige mate van routinematigheid. Het plannen van dagindelingen en roosters is immers een dagelijks terugkerende activiteit, evenals het verlenen van bijstand binnen het Beachwatch project. De effecten van de interventies van managers met het doel medewerkers te bewegen zich aan planningen en afgesproken activiteiten te houden zijn onbekend, ofschoon op grond van ervaring en intuïtie van managers wel van enige voorspelbaarheid sprake is.

Op grond van het vorenstaande kunnen we, mits we Hofstede volgen, concluderen dat controle middels cybernetische controlemodellen nauwelijks mogelijk is op de uitvoering van de activiteitenplanning of op het deelnemen aan activiteiten binnen een project als Beachwatch. Oordeelsvorming door de teammanagers of politieke controle door managers of andere in- of externe belanghebbenden zijn de enige geschikte controlemechanismen bij deze activiteiten. Oordeelscontrole op de uitvoer van activiteiten geschiedt veelal door de teammanager. En het is afhankelijk van diens kwaliteiten of hij of zij zich inderdaad een oordeel vormt op grond van schattingen, signalen en intuïtie, of dat er in het geheel geen controle op de activiteiten plaatsvindt. Politieke controle over activiteiten of speciale projecten als Beachwatch, vindt met name plaats in de hogere echelons. In jaarverslagen of in projectevaluaties wordt een mening gegeven over het al dan niet met succes uitvoeren van de activiteiten, al naar gelang het belang dat hiermee gemoeid is.

Samenvattend kunnen we stellen dat het sturingspotentieel op de uitvoer van activiteitenplanningen en op speciale inzet binnen een project als Beachwatch laag is, omdat cybernetische controlemodellen zich niet lenen voor het aansturen van genoemde soorten activiteiten.

ProMES

Wanneer we de determinatievragen van Hofstede betrekken op het voorbeeld van de invoering van ProMES, moeten we constateren dat de naam ProMES, 'effectiviteit meetsysteem³¹', enigszins misleidend is. Het meten van productiviteit veronderstelt het meten van output en dat is nu juist problematisch binnen het politiewerk. ProMES kan als systeem pas goed tot zijn recht komen, wanneer op adequate wijze output- en outcome gegevens worden verwerkt. Het probleem bij de implementatie van ProMes is dan ook dat de prestaties en resultaten van politiewerk lastig meetbaar zijn, hetgeen de betrouwbaarheid van het systeem bij implementatie in twijfel trekt.

Een voordeel van ProMES is, dat met behulp van ProMES de doelstellingen van een team helder en ondubbelzinnig gemaakt worden. Op de determinatievraag van Hofstede of de doelen helder en ondubbelzinnig zijn, kan dan ook bevestigend worden geantwoord ten aanzien van ProMES. Dit is echter onvoldoende basis om de invoer te classificeren als activiteit die met behulp van cybernetische controlemodellen zou kunnen worden aangestuurd. ProMES is gepresenteerd als een middel om de activiteiten van de medewerkers met behulp van intuïtieve of zelfs misschien wel routinecontrole te kunnen sturen. Het ontbreken van adequate outputmeting vormt hiervoor echter een te grote belemmering. Toen na een tijdje bleek dat ook na implementatie van ProMES oordeelscontrole de enige sturingsmogelijkheid was die geboden kan worden, was de teleurstelling onder deelnemers en managers groot. Dit ondanks de winst die er met de invoer van ProMES geboekt was door het helder formuleren van doelstellingen en prioriteiten. In feite is de vooruitgang dat de uitvoer van het politiewerk nu door middel van oordeelscontrole gestuurd kan worden, waar voorheen slechts politieke controle mogelijk was doordat doelstellingen niet helder waren. Men had echter op routine- of trial-and-error controle gehoopt.

Paniek bij de receptie en het recherchebijstandsteam

Bij de bespreking van de voorbeelden 'paniek bij de receptie' en 'recherchebijstandsteam' hebben we geconcludeerd dat in beide situaties effectieve sturing succesvol tot stand kwam. Wanneer we de theorie van Hofstede toepassen op de twee praktijkvoorbeelden, blijken deze op het oog verschillende voorbeelden toch een opmerkelijke overeenkomst te vertonen. Er is sprake van vrijwel identieke activiteitentypes.

In beide voorbeelden is de doelstelling onomwonden: respectievelijk het vinden van de dader van een ernstig misdrijf of het in veiligheid brengen van de receptionist. Ook de output is eenvoudig meetbaar: de dader wordt wel of niet gevonden en de receptionist al dan niet in veiligheid gebracht. Routinematigheid is tot op zekere hoogte aanwezig: het overmeesteren van een lastig persoon is routine voor agenten en wordt in oefensituaties tot in detail getraind. Het oplossen van een ernstig misdrijf is op zich

geen dagelijkse activiteit, maar komt wel zo vaak voor dat hier een standaardwerkmethode voor is. Natuurlijk speelt in beide voorbeelden de menselijke factor een grote rol. We moeten de mate van routinematigheid van de activiteiten dus wel nuanceren.

Op de determinatievraag of de effecten van interventies binnen de activiteit of het werkproces al dan niet bekend zijn, dient in beide praktijkvoorbeelden een verschillend antwoord gegeven te worden. Wanneer de dader in een recherchebijstandsonderzoek niet wordt gevonden, is de manager afhankelijk van intuïtie en soms van experts om het onderzoek tot een oplossing te brengen. In het voorbeeld van de receptie staat echter vast wat er moet gebeuren als de agressieve persoon niet te overrompelen is. Op dat moment wordt een zwaardere vorm van geweldstoepassing ingezet.

Het hoge sturingspotentieel in beide voorbeelden kan verklaard worden uit het feit dat in beide gevallen gebruik gemaakt kan worden van cybernetische controlevormen. Het type activiteit is hier te classificeren als activiteit die met behulp van routinematige of expertcontrole of anders trial-and-error controle te coördineren is.

Poster

In het voorbeeld van de poster vinden we een treffend voorbeeld van een activiteit die met behulp van routinematige controle gecoördineerd zou moeten worden, maar waarbij dat nagelaten is.

Wanneer de betreffende manager in het voorbeeld achter de doelstellingen van het beleid met betrekking tot naaktfoto's aan de muren zou zijn gaan staan, zou door middel van een simpele interventie het doel 'poster van de muur af' bereikt kunnen worden. In termen van Hofstede: de doelstelling is ondubbelzinnig, de handeling is routinematig of zou dat kunnen worden, de output is direct meetbaar en het effect van de interventie is bekend.

De betreffende leidinggevende maakte echter geen gebruik van zijn sturingsmogelijkheden binnen het cybernetische controlemodel, maar opende in de groep de discussie over de doelstellingen van het beleid opnieuw. Het gevolg hiervan was dat de doelstelling van het beleid met betrekking tot naaktfoto's aan de muur en het effect van het verwijderen van de poster onbekend en dubbelzinnig werden in plaats van bekend en helder. Ook in de hogere echelons werd de doelstelling van de activiteit ter discussie gesteld en deze werd daarmee diffuus gemaakt. Hierdoor is een betrekkelijk makkelijk aan te sturen activiteit getransformeerd tot een activiteit waarop slechts politieke controle mogelijk is, omdat doelen niet helder zijn en deze door middel van discussie en machtsstrijd opnieuw geformuleerd moeten worden. Toen na alle discussies ook niemand meer de rol van 'politieke controleur' op zich wilde nemen, bleef de poster hangen.

Parlementaire enquêtecommissie naar opsporingsmethoden

Het voorbeeld van de parlementaire enquêtecommissie naar opsporingsmethoden of de IRT-affaire geeft opnieuw weer dat bij veel politieactiviteiten de sturingsmogelijkheid beperkt is tot politieke controle. Het werk van de runners van de Criminele Inlichtingendienst is misschien wel een van de meest complexe activiteiten wat betreft sturingsmogelijkheden binnen de politieorganisatie. Het werk is verre van routinematig, doelen zijn niet helder, output is niet meetbaar en het is volstrekt onbekend hoe een manager in het werkproces zou moeten of mogen interveniëren en wat de effecten hiervan zouden zijn.

Jarenlang is dan ook nauwelijks enige vorm van controle op de activiteiten van de twee runners toegepast. Nadat zich enige excessen hadden voorgedaan en de situatie inmiddels was bestempeld tot 'IRT-affaire', ontstond een publiek debat over de doelmatigheid en de verhouding tussen risico's en baten in relatie tot de toegepaste opsporingsmethoden. We kunnen het hele IRT-debat beschouwen als een wanhopige poging om achteraf doelstellingen te formuleren om alsnog te komen tot een vorm van oordeelscontrole over de activiteiten van de twee runners. Hofstede stelt in zijn artikel dat politieke controle vaak pas wordt toegepast op het moment dat zich een crisissituatie voordoet. Achteraf worden dan doelstellingen en uitgangspunten geformuleerd door de meest machtige persoon of coalitie, waaraan de handelingen retrospectief getoetst worden.

De mediagekte, politieke debatten en daarmee gepaard gaande onrust voor individuele personen³² naar aanleiding van de parlementaire enquête lijken uniek, maar zijn dat niet. Op grond van de inzichten van Hofstede is het gebeurde logisch verklaarbaar en had voorspeld kunnen worden.

Dienstverleningsstandaards

Of de toepassing van dienstverleningsstandaards in de basispolitiezorg uiteindelijk haar vruchten zal afwerpen, zal de tijd moeten leren. De introductie van dienstverleningsstandaards kan beschouwd worden als een poging om routinecontrole of ten minste intuïtieve controle toe te passen op activiteiten van agenten, waarop tot dan toe alleen oordeelscontrole mogelijk was.

Door bepaalde activiteiten binnen het werk te voorzien van een procesbeschrijving en dus te protocolleren worden het routineactiviteiten met heldere doelstellingen. De volgende stap is om voor de betreffende afgebakende activiteit outputindicatoren te ontwikkelen, opdat outputmeting van een klein deel van het politiewerk mogelijk is. De tijd zal moeten uitwijzen of het lukt om geschikte outputindicatoren te benoemen voor de geprotocolleerde activiteiten. Tot nog toe doen zich hierbij dezelfde belemmeringen voor als bij de introductie van ProMES. Wanneer het inderdaad lukt om

output op de geprotocolleerde activiteiten meetbaar te maken, kan vervolgens geëxperimenteerd worden met het plegen van interventies als de doelstellingen of een stuurnorm niet bereikt worden. De poging om een deel van het politiewerk door standaardisatie toegankelijk te maken voor de cybernetische controlevormen middels protocollen is een uitdaging die zeker een kans moet hebben.

5.2.2 *Typering van het politiekorps aan de hand van Hofstede*

De voorbeelden van sturingsperikelen binnen de politie Kennemerland heb ik hier nogmaals geanalyseerd, aan de hand van de classificatie van Hofstede. Op grond hiervan kunnen we enkele conclusies trekken, ten aanzien van de classificatie van activiteiten, ten aanzien van meest geschikte vorm van controle en ten aanzien van welke controlevormen in de praktijk verkozen worden. Geconstateerd kan worden dat er activiteiten zijn binnen het politiewerk, waarop het cybernetisch model niet toepasbaar is. Het is Hofstede zelf die dit tekort aan de kaak stelt en op zoek gaat naar andere mogelijkheden voor sturing door managers.

Classificatie van activiteiten

Wanneer we de determinatievragen toepassen op activiteiten of werkprocessen uit het voorbeeldmateriaal, dan valt op dat een deel van de activiteiten wordt gekenmerkt door dubbelzinnige of wisselende doelstellingen, onbekende effecten van interventies en een output die slecht meetbaar of kwantificeerbaar is. Activiteitenplanning, ProMES, Beachwatch en de opsporingsmethoden waren voorbeeldsituaties waarin deze activiteiten voorkwamen. Wat betreft routinematigheid zijn er wel activiteiten en werkprocessen aan te duiden die vaak terugkeren, bijvoorbeeld het plannen van activiteiten. Omdat de menselijke factor in politiewerk echter steeds aanwezig is, is er toch sprake van variatie binnen de routine. Situaties waarin de activiteiten wel helder en ondubbelzinnig zijn, waren de werkwijze in een RBT en het voorval bij de receptie. Verder zagen we dat een activiteit waarbij aanvankelijk doelstellingen, interventies en output helder waren, het verwijderen van de aanstootgevende poster, veranderde in een activiteit met een dubbelzinnige doelstelling.

Controlevormen

Op grond van bovenstaande classificatie, moeten we constateren dat het cybernetisch controle model slechts op een beperkt aantal activiteiten van toepassing is. Juist de dagelijkse activiteiten binnen het basispolitiewerk (plannen van het dagelijks werk, projecten uitvoeren, bijzondere opsporingstaken) zijn complex. Ze kennen geen heldere doelstelling, zijn niet routinematig en de output en interventies zijn niet bekend. Dit maakt een andere vorm van controle noodzakelijk dan de controle op basis van het cybernetisch model, of we moeten constateren dat controle op en sturing van deze activiteiten niet mogelijk is.

Controlevormen in de praktijk

Ofschoon we op basis van de classificatie van Hofstede kunnen constateren dat controle van belangrijke werkprocessen of activiteiten niet mogelijk is met behulp van controlevormen uit het cybernetisch model, worden hiertoe wel pogingen gedaan. Politie managers trachten hun sturingspotentieel te vergroten door cybernetische controlevormen toe te passen op activiteiten waarbij dat eigenlijk niet kan. Zo wordt door middel van de introductie van ProMES tóch gestreefd naar outputmeting. In het voorbeeld van de werkwijze van het RBT blijkt het succesvol om de activiteiten anders in te richten dan in het reguliere werk gebruikelijk is. Dan blijkt het cybernetische controlemodel wel toepasbaar. We hebben ook een voorbeeld gezien waarbij routinematige of trial-and-error controle mogelijk was geweest, maar dit niet werd toegepast (het niet verwijderen van de poster). Daar waar het cybernetisch controlemodel geen dienst kan doen, wordt soms gebruikt gemaakt van oordeelscontrole of politieke controle. Een voorbeeld was de constructie achteraf van criteria aan de hand waarvan een politiek oordeel over de omstreden opsporingsmethoden kon worden gegeven. Een alternatief scenario is dat er helemaal geen controle wordt toegepast in die gevallen waar in het cybernetisch model tekort schiet.

5.3 De effectiviteit van de structuur en de sturingsinstrumenten

De sturingsinstrumenten die ik aan de hand van de typologie van Mintzberg de classificatie van Hofstede de revue heb laten passeren, zijn divers. Er bestaat een groot scala aan instrumenten dat ingezet kan worden bij het aansturen van medewerkers in een organisatie. Toch bleken deze ontoereikend voor het geven van sturing binnen de politieorganisatie, zo bleek uit de analyse van de praktijkvoorbeelden. Een onderdeel van de probleemstelling in dit onderzoek vormt de effectiviteit van de structuur en de effectiviteit van de gebruikte sturingsinstrumenten. Dit vraagt om een nadere beschouwing van het begrip effectiviteit. Ik zal hierna toelichten wat ik onder effectiviteit versta. Aan de hand van de analyses van de praktijkvoorbeelden, behandel ik een tweetal criteria die ik van belang acht wanneer ik een uitspraak doe over de effectiviteit van de structuur en de sturingsinstrumenten. Het zijn achtereenvolgens de criteria functionaliteit en consistentie. Deze criteria zijn wederom gebaseerd op het werk van Mintzberg en van Hofstede. Ofschoon de aanpak van beide auteurs verschillen vertoont (de focus van Mintzberg is primair gericht op het vinden van de juiste link tussen organisatietype en sturingsinstrument en die van Hofstede op de optimale koppeling tussen activiteitensoort en sturingsinstrument), vertonen de reeksen sturingsinstrumenten van beide onderzoekers ook overeenkomsten. Beiden geven, verweven in hun werk, functionaliteit en consistentie als criteria waaraan effectief gebruik van sturingsinstrumenten moet voldoen.

Functionaliteit

Functionaliteit van structuur of sturingsinstrumenten beschouw ik als het toepassen van een geëigend sturingsinstrument in een bepaalde situatie. In termen van Mintzberg wordt met functionaliteit bedoeld: het toepassen van het coördinatiemechanisme dat past bij de structurele configuratie van een organisatie. In termen van Hofstede wordt met functionaliteit bedoeld: het toepassen van een controlevorm die past bij een bepaalde activiteit of werkproces. We moeten dus op zoek gaan naar de juiste combinatie tussen sturingsinstrument en activiteitensoort of sturingsinstrument en organisatietype, als we functionaliteit nastreven.

Het begrip functionaliteit is wellicht het beste uit te leggen door te laten zien wanneer in de praktijk disfunctionaliteit optreedt. Uit de analyses van de voorbeelden kwamen twee typen oorzaken van sturingsperikelen naar voren, in relatie tot functionaliteit. In een aantal gevallen werd een op zichzelf prima sturingsinstrument in een verkeerde situatie toegepast. Hierdoor werd het sturingsinstrument disfunctioneel. Een voorbeeld uit de analyse aan de hand van Hofstede is het willen toepassen van routinecontrole in het geval er helemaal geen outputmeting mogelijk is. Een voorbeeld uit de analyse van Mintzberg is het willen toepassen van standaardisatie van vaardigheden terwijl medewerkers daartoe onvoldoende geschoold zijn. We hebben ook een voorbeeld gezien waarin een sturingsinstrument ten onrechte niet werd gebruikt in een situatie waarin dat wel mogelijk is, in het geval van het niet verwijderen van de poster aan de wand. Wanneer we functionaliteit beschouwen als het toepassen van een geëigend coördinatiemechanisme of sturingsinstrument in een bepaalde situatie, ontstaat disfunctionaliteit doordat een op zichzelf waardevol sturingsinstrument wordt gebruikt in de verkeerde situatie. Frustratie van managers en medewerkers in de onderzoeksorganisatie ontstaat met name wanneer getracht wordt de 'hardere' sturingsmethodieken (controlevormen uit het cybernetisch model) toe te passen op situaties waarin dat helemaal niet mogelijk is.

Analyse met behulp van het begrip functionaliteit kan zowel een theoretische meerwaarde opleveren als ook een praktische. Wanneer we uitgaan van een structureel perspectief, kan het sturingspotentieel van managers vergroot worden, door het vergroten van de functionaliteit van de gebruikte sturingsinstrumenten. Besef van het belang van functioneel gebruik van sturingsinstrumenten kan een toegevoegde waarde opleveren in de praktijk van de politieorganisatie. Wanneer politiemanagers onderkennen dat sommige sturingsinstrumenten die nu gebruikt worden in het politiekorps niet functioneel zijn, kan frustratie en het verloren gaan van energie voorkomen worden. Het sturen tegen de klippen op, kan dan gestaakt worden. Hierdoor ontstaat meer aandacht voor het toepassen van die sturingsinstrumenten die wél functioneel ingezet kunnen worden en tot effectieve sturing leiden.

Consistentie

Consistentie van structuur of sturingsinstrumenten beschouw ik als het gelijktijdig toepassen van sturingsinstrumenten die elkaar versterken, of het zich beperken tot één sturingsinstrument. In termen van Mintzberg wordt met consistentie dan bedoeld: het voorkómen van een disfunctionele hybride mengvorm. In termen van Hofstede wordt met consistentie bedoeld: het toepassen van één controlevorm per activiteit. Als we consistentie van de structuur en sturingsinstrumenten nastreven, moeten we vaststellen dat de sturingsinstrumenten die gebruikt worden elkaar niet opheffen, maar versterken of neutraal ten opzichte van elkaar zijn.

In het politiekorps komt inconsistentie voor ten aanzien van de structuur en de gebruikte sturingsinstrumenten, blijkt uit de analyse van het voorbeeldmateriaal. Op zichzelf geschikte of functionele sturingsinstrumenten worden ineffectief gemaakt, door deze te combineren met een ander sturingsinstrument dat een precies tegengestelde kracht in werking zet. Een voorbeeld is het tegelijkertijd centraliseren van budgetten en het willen sturen op resultaten van middenmanagers. Het sturingsinstrument standaardisatie van werkprocessen is dan direct strijdig met het sturingsinstrument standaardisatie van output. De verantwoordelijkheid van de middenmanager voor het eigen budget wordt afgenomen en tegelijkertijd wordt om meer verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van de resultaten gevraagd. Vanuit een psychologisch gezichtspunt is het verklaarbaar dat (politie)managers de neiging hebben, wanneer ze een gebrek aan sturingspotentieel ervaren, om zo veel mogelijk coördinatiemechanismen tegelijk te gebruiken. Het is een remedie tegen het gevoel controle te verliezen. Ook binnen het onderzoekskorps is deze trend waarneembaar. Een voorstel voor een korpsbreed nieuw sturingsconcept werd gekenmerkt door de integrale en veelomvattende aanpak. Sturen op alle fronten tegelijk luidde het devies. Het gevaar bestaat dat een averechts effect optreedt. De verschillende krachten heffen elkaar op in plaats van dat ze elkaar versterken. Hierdoor worden kleine geboekte winsten teniet gedaan en zo ontstaat een negatieve spiraal. Het risico ontstaat van elkaar beconcurrerende organisatieonderdelen, die elk het accent op een bepaald type sturingsinstrument willen leggen.

Wanneer we het sturingspotentieel van managers willen wijzigen vanuit de structuurbenadering, moeten we de onderlinge consistentie van sturingsinstrumenten toetsen. Het is de kunst om steeds de consequenties van een nieuwe poging tot sturing binnen het grotere geheel van de organisatie te plaatsen en te voorspellen wat de consequenties van een interventie op andere sturingsinstrumenten zullen zijn. Het motto 'liever goed dan veel' is dan uitgangspunt voor effectieve sturing.

6 Van structuur- naar cultuurbenadering

Zowel aan functionaliteit als aan consistentie ontbreekt het binnen het korps Kennemerland, blijkt uit het vorige hoofdstuk. De effectiviteit van de structuur en de gebruikte sturingsinstrumenten is laag. Hierbij moeten we de successen overigens niet verontachtzamen en is het goed ons te realiseren in welke hectische tijd het korps zich bevindt gedurende de onderzoeksperiode. Moet het bij deze sombere constatering blijven? Wat mij betreft niet. Zowel na de analyse aan de hand van Mintzberg, als na de analyse aan de hand van Hofstede, heb ik opgemerkt dat ik behoefte heb aan een uitbreiding van de mogelijkheden voor sturing binnen de politieorganisatie. Mintzberg en Hofstede ervaren eenzelfde behoefte. Beiden voorzien ze in het bieden van een alternatief voor die situaties waarin de primair door hen aangeboden sturingsinstrumenten niet effectief blijken te zijn. Hierover gaat het vervolg van deze studie.

Mintzberg en Hofstede zijn zich ten volle bewust van de beperkingen van hun eigen structurele (of instrumentele) perspectief. Beiden komen in hun werk tot de conclusie dat er 'blijkbaar meer is'. Dat sturing binnen organisaties niet beperkt kan worden tot interventies op de organisatiestructuur of verandering van het gebruik van sturingsinstrumenten. Beiden gaan op zoek naar het bestaan van coördinerende krachten in de organisatie die niet met de structuur te maken hebben en beiden vinden ook antwoorden. De consequenties die zij verbinden aan deze antwoorden, hebben echter een fundamenteel verschillend karakter. Dat zal blijken wanneer ik de resultaten van deze zoektocht van respectievelijk Mintzberg en Hofstede vergelijk. Het doel van deze exercitie is, om op zoek te gaan naar alternatieve mogelijkheden of modellen voor het geven van sturing binnen de politieorganisatie, daar waar het structurele perspectief te kort schiet. Eerst bespreek ik de overstap die Mintzberg in zijn werk maakt, vervolgens doe ik hetzelfde met Hofstede. Tenslotte vergelijk ik de opvattingen van beiden en relateer deze aan het vervolg van deze studie.

6.1 Alternatieve coördinatiemechanismen van Mintzberg

Eenzijds jammer, maar tegelijkertijd verruimend is het dat Mintzberg niet vasthoudt aan zijn oorspronkelijke indeling in vijf configuraties en coördinatiemechanismen. Mintzberg ziet de beperking van zijn eigen, sluitende, typologie. Hij realiseert zich dat er krachten zijn, buiten zijn vijf coördinatiemechanismen, die sturing of coördinatie binnen een organisatie bewerkstelligen. Naar deze krachten gaat hij op zoek. Al in zijn werk 'Structures in Fives' introduceert Mintzberg de configuratie van de **missionaire organisatie** en later komt daar de configuratie van **politieke arena** bij (1983a). In zijn latere werk, *Power in and around Organizations* (1983b) werkt hij deze concepten

verder uit. Pröpper (1993) meent dat het jammer is dat Mintzberg afwijkt van zijn oorspronkelijke indeling. De kracht van Mintzbergs indeling in vijf was nu juist gelegen in het consistente verhaal van de vijf krachten, veroorzaakt door de strijd tussen de vijf organisatieonderdelen. Het waren organisatieonderdelen ofwel mensen in organisatieonderdelen die een configuratie tot stand brachten. Met de introductie van twee nieuwe configuraties laat Mintzberg dit principe los en beweert dat ook een ideologie of een politieke arena dienst kan doen als coördinerend mechanisme of krachtenveld en tot een configuratie kan leiden. Ik deel deze mening van Pröpper. Tegelijk vind ik de nieuwe configuraties echter ook verruimend, omdat hier precies datgene wordt verwoord wat in het oorspronkelijke werk onderbelicht blijft. Aan de kracht van de zachte factor in een organisatie wordt recht gedaan, terwijl dat in de oorspronkelijke typologie niet het geval was. Mintzberg herkent twee 'nieuwe' krachten in de organisatie. Deze licht ik hieronder toe.

De politieke arena

In elke organisatie heerst strijd om de macht tussen individuen of groepen. Volgens Mintzberg doet die strijd zich met name voor, in situaties waarin andere coördinatiemechanismen inefficiënt blijken. De bijbehorende structurele configuratie wordt door Mintzberg de politieke arena genoemd. De machtsprocessen in de politieke arena, vertonen veel overeenkomsten met de machtsprocessen die zich voordoen in het proces van politisering binnen de adhocratie. Kunnen we deze politieke processen in een organisatie nu echt als coördinatiemechanisme bestempelen? Mintzberg is hier naar mijn mening niet duidelijk over. Op het eerste gezicht kunnen we politisering niet echt als een coördinatiemechanisme bestempelen. Immers, politisering leidt eerder tot conflict en segregatie dan tot eenheid en afstemming. In zijn boek 'Mintzberg over Management' (1991) is Mintzberg deze mening ook toegedaan en betoogt hij dat een hoge mate van politisering in een organisatie uiteindelijk de ondergang van die organisatie tot gevolg heeft. Toch veroorzaken politieke allianties wel degelijk verbanden tussen individuen in de organisatie. Bij deze 'zelfregulerende' functie van de politieke processen staat Mintzberg stil in zijn boek 'Power in and around Organizations' (1983b). De vorming van subgroepen kan informele sturing bewerkstelligen. Organisatiepolitieke processen en het nastreven van belangen van groepen of individuen geven richting aan besluitvormingsprocessen en maken deze voorspelbaar, ook al lijkt in eerste instantie chaos te ontstaan. Wanneer het verwerven van macht, status en materieel gewin dominant is in een organisatie, kunnen de machtsprocessen gaan functioneren als sturingsinstrumenten. De vraag wie in welke constellatie beslissingen forceert, is daarbij belangrijker dan de inhoud van de besluitvorming.

De missionaire organisatie

Naast de politieke arena onderkent Mintzberg een zevende configuratie: de missionaire organisatie. Later noemt Mintzberg deze configuratie de zendingsorganisatie. De missionaire organisatie heeft een heel ander karakter dan de politieke arena. Waar in de benadering over de politieke arena plaats is voor disharmonie en conflict, is de missionaire organisatie volgens Mintzberg harmonieus. De missionaire organisatie is niet op structurele parameters gebaseerd, maar wordt gekenmerkt door een bijzonder coördinatiemechanisme, namelijk socialisatie of standaardisatie van normen. In plaats van een kracht toe te kennen aan een van de organisatieonderdelen, is in de missionaire organisatie de ideologie de coördinerende factor. Mintzberg stelt dat er bepaalde organisaties zijn, die een sterke ideologie kennen, zoals kerkelijke organisaties, belangenorganisaties, politieke groeperingen, etcetera. Deze ideologie stuurt het handelen van mensen en regelt afstemming binnen de organisatie, ook al zijn mensen fysiek niet in staat met elkaar te overleggen. Een sterke ideologie komt volgens Mintzberg tot stand via een proces van identificatie van individuen met de organisatie-ideologie. Hij beschrijft een 'continuüm van identificatie' (1983b, p. 161). Mintzberg bedoelt met identificatie de mate waarin een individu de eigen doelen geïntegreerd ziet met die van de organisatie. Op het continuüm onderscheidt hij de volgende vijf stadia in het integreren van persoonlijke en organisatiedoelen. Ten eerste het autoritair systeem. Dit is de zwakste manier om individuele doelen en organisatiedoelen te integreren. Met het autoritair systeem worden in dit geval de coördinatie-mechanismen direct toezicht en standaardisatie van werkprocessen bedoeld. De tweede, iets hogere, maar nog altijd onbetrouwbare identificatiegraad is de zogenaamde gecalculerde identificatie, waarbij de medewerker loyaal is aan de organisatiedoelen zolang hij of zij hier direct persoonlijk voordeel van denkt te ondervinden. Opgeroepen indoctrinatie is de derde stap op het continuüm en ontstaat door bewuste indoctrinatie en socialisatie van een medewerker met de organisatiecultuur of ideologie. Het vierde stadium is geselecteerde indoctrinatie. Hiermee wordt een hoge graad van identificatie van de medewerker met de organisatie-ideologie bereikt, omdat door middel van het proces van werving en selectie en promotie alleen loyale medewerkers in de organisatie achterblijven. De vijfde en sterkste vorm van identificatie is natuurlijke identificatie, waarbij de medewerker de ideologische normen en waarden heeft geïnternaliseerd en als vanzelfsprekend ervaart.

Mintzberg kent de organisatie-ideologie een grote kracht als coördinatiemechanisme toe. Hij stelt dat een hoge mate van identificatie van de medewerkers met de ideologie een zodanig verbindend element in de organisatie vormt, dat alle andere coördinatiemechanismen daarbij in het niet vallen. Hij spreekt zelfs over een correlatie tussen de kracht van het ideologisch systeem en de overige coördinatiemechanismen:

“When the System of Ideology is strong, the Systems of Authority, Expertise and Politics tend to be weak.”

(Mintzberg, 1983b, p. 162)

Aan de vraag naar oorzaak en gevolg binnen genoemde correlatie komt Mintzberg niet toe. Hij laat in het midden of de overige coördinatie-mechanismen zwak (kunnen) zijn, omdat de ideologie zo sterk is, of dat de ideologie zich als het ware nestelt in het vacuüm dat ontstaat wanneer de andere coördinatiemechanismen onvoldoende effectief blijken.

6.2 Alternatieve controlemodellen van Hofstede

We hebben geconstateerd dat niet alle activiteiten binnen de politieorganisatie zich lenen voor coördinatie of sturing met behulp van controlevormen afkomstig uit de cybernetische controlemodellen. Net als Mintzberg geeft ook Hofstede de moed echter niet op. Hofstede realiseert zich dat er activiteiten zijn die niet stuurbaar zijn met behulp van cybernetische controlevormen. Dat zijn die activiteiten waarop slechts oordeelscontrole of politieke controle van toepassing is. Hofstede gaat op zoek naar een alternatief en introduceert twee ‘nieuwe’ sturingsmodellen. Hofstede stelt echter niet, in de lijn van Mintzberg, dat er alternatieve krachten in de organisatie zijn, die de cybernetische controlevormen kunnen vervangen. Hofstede is meer gericht op het verkrijgen van inzicht in de ‘moeilijk stuurbare’ activiteiten. Hij geeft aan hoe activiteiten die zich niet lenen voor cybernetische controle nog enigszins inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Het werkelijk kunnen controleren en sturen van deze activiteiten pretendeert hij echter niet.

Hofstede noemt de alternatieve modellen ‘niet-cybernetische modellen’. Hij bespreekt er twee, namelijk het **politieke-controlemodel** en het **vuilnisvatmodel** (‘garbage-can-model’). De modellen hebben de vorm van metaforen. De modellen zijn bedoeld om als manager meer invloed binnen de organisatie uit te oefenen. Door de organisatie aan de hand van de metaforen te bekijken, kan het inzicht in het verloop van activiteiten en het inzicht in machts- en besluitvormingsprocessen vergroot worden. Ik licht hier de twee niet-cybernetische controlemodellen toe.

Het politieke-controlemodel

Het eerste niet-cybernetische model dat Hofstede noemt is het zogenaamde politieke-controlemodel. Het politieke-controle model gaat uit van de subjectieve rationaliteit van de actoren in een organisatie. De idee is dat individuen in organisaties met name bezig zijn de eigen belangen te verwezenlijken. Daarmee zijn individuen in organisaties allemaal politieke actoren geworden. De voorspelbaarheid van het gedrag van de politieke actoren is op zich laag, omdat dit niet altijd is ingegeven door het rationeel nastreven van de organisatiedoelen. Door echter de belangen van de actoren te kennen, neemt de voorspelbaarheid van gedrag toe. Daarmee kunnen veranderingen en processen in de organisatie tijdig worden voorzien. Als manager is het dan mogelijk op de voorspelde nieuwe situatie te anticiperen. Daarmee is de manager nog steeds niet in staat alle activiteiten of gedrag te sturen, maar de manager is dan wel een actor die doelbewust kan proberen het gedrag van anderen in een gewenste richting te buigen. Volgens Hofstede kan het sturingspotentieel van een manager vergroot worden, door hem of haar kennis over de sociale structuur en de machtsrelaties en individuele belangen te geven. In combinatie met de vaardigheden deze vervolgens richting het belang van de manager of organisatie om te buigen, neemt de invloed van een manager toe.

De meerwaarde van het politieke-controlemodel is gelegen in het feit dat het de manager inzicht biedt in voor hem of haar niet-controleerbare activiteiten. Activiteiten die geclassificeerd kunnen worden aan de hand van de controlevormen oordeels- en politieke controle worden immers dikwijls in het geheel niet gecoördineerd. Inzicht in politieke processen biedt een manager tenminste enig houvast om activiteiten te beïnvloeden en zo het sturingspotentieel te vergroten. Of daarmee ook het organisatiedoel wordt gediend of alleen het persoonlijk doel van de betreffende manager laat Hofstede overigens in het midden.

Het vuilnisvatmodel

Het vuilnisvatmodel, geïntroduceerd door March en Olsen (1976), is gebaseerd op het idee dat er zich binnen de organisatie vele problemen en activiteiten gelijktijdig voordoen. De metafoer is dat alle problemen en activiteiten in een organisatie als het ware in een vuilnisvat zijn gestopt. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit en subjectieve beleving van gezaghebbers worden problemen opgelost of genegeerd. Ogenschijnlijk is er sprake van toeval welk probleem op welk moment door wie opgepakt wordt. Op het eerste gezicht lijkt hieraan geen rationaliteit ten grondslag te liggen. Volgens Hofstede is het echter wel degelijk mogelijk om in enige mate te voorspellen welk probleem met welke importantie 'uit het vuilnisvat opdoemt'. Ook hier is kennis van de sociale structuur van de organisatie weer van belang. Daarnaast staat de manager die zijn of haar sturingspotentieel wil vergroten een ander instrument ter beschikking, namelijk kennis van het waardenpatroon dat geldig is binnen de organi-

satie. Des te meer kennis van het waardensysteem, des te nauwkeuriger kan voorspeld worden welke problemen 'uit het vat komen'. Des te groter zal dan ook het succes van de manager zijn om op de verwachte ontwikkelingen in te spelen. Hofstede schrijft hier over:

A key element in both the political and the 'garbage-can' model are the values of the actors. Values are broad preferences for one state of affairs over others which relatively stable over time. In the political model, values determine how the actors perceive their self-interest: if we know their stable values, we can come closer to predicting their behavior. In the 'garbage-can' model, values are the elements of the actors 'models of the world' and they determine what state of affairs to them will be cognitively consistent. This means that if we want to analyse or improve control of the (...) judgmental and political control, we should include the study of values in our program. Without the study of values, policy really corresponds to the definition which Stringer (1976, p. 23) cites from the Oxford English Dictionary: "a form of gambling in which bets are made on numbers to be drawn in a lottery". If, in this circumstances we want to make better bets, we have to study values."

(Hofstede, 1981a, p. 201-202)

Hofstede houdt daarmee een pleidooi voor het bestuderen van waarden in organisaties. Juist in de situaties dat cybernetische controlevormen onvoldoende sturing binnen de organisatie teweeg brengen, zal de manager over kennis van het waardensysteem moeten beschikken.

6.3 Mintzberg en Hofstede vergeleken

Mintzberg en Hofstede gaan op zoek naar alternatieve krachten in organisaties. Beiden hebben een bevredigend resultaat van hun zoektocht. Ze maken een overstap van een structureel perspectief, naar een benadering die meer recht doet aan wat we de 'zachte factor' zouden kunnen noemen. Een vergelijking van de benaderingen van Mintzberg en van Hofstede levert opvallende overeenkomsten en een opvallend verschil op.

Overeenkomst: de zachte factor

De overeenkomst tussen de overstap die Mintzberg en Hofstede maken, is dat beiden op zoek zijn naar een interne logica in de organisatie, een soort zelfsturend systeem dat aan het handelen van mensen richting geeft. Ze beschouwen de organisatie daarbij niet vanuit een structureel perspectief, maar besteden aandacht aan de zachte factor in de organisatie. De termen die zij gebruiken om deze zachte factor te beschrijven zijn verschillend. Mintzberg spreekt over organisatie-ideologie. Hofstede spreekt over het waardensysteem van de organisatie. Ik ben van mening dat de begrippen van beiden grote overeenkomsten vertonen en dat Mintzberg en Hofstede in feite op hetzelfde wijzen. Ik zal deze termen hierna aanduiden onder de noemer 'cultuur'. In het vervolg van dit onderzoek zal blijken dat de definitie van cultuur die ik hanteer, zowel recht doet aan het begrip ideologie van Mintzberg als aan het begrip waardensysteem van Hofstede.

Overeenkomst: politieke processen

Zowel Mintzberg als Hofstede stuiten op het bestaan van allerlei machtsprocessen en het nastreven van individuele belangen in organisaties. Mintzberg noemt de situatie waarin deze politieke processen zich afspelen de politieke arena. Hofstede spreekt over het politieke-controlemodel als mogelijkheid om activiteiten te reguleren. De betekenis die Mintzberg en Hofstede aan het bestaan van politieke processen toekennen is een andere. Mintzberg kent de politieke processen zowel divergerende als coördinerende krachten toe. Hofstede laat zich hier minder over uit en benadrukt met name het belang van het hebben van inzicht in politieke processen. Het bestaan van en de aard van de politieke processen zijn echter geen onderwerp van discussie tussen Mintzberg en Hofstede. In het vervolg van dit onderzoek besteed ik aandacht aan politieke processen.

Vershil: cultuur als coördinerende kracht?

Waar Mintzberg en Hofstede afwijken, is in hun geloof in de coördinerende kracht van de cultuur. Mintzberg is optimistisch over het sturende effect ervan. Hij acht het ideologisch systeem van dusdanig belang als samenbindende factor, dat eigenlijk alle andere vormen van coördinatie overbodig zijn. Optimale sturing in een organisatie zal volgens Mintzberg bereikt worden door de medewerkers van die organisatie te 'indocineren' met een sterk ideologisch systeem. Hofstede is minder optimistisch over de cultuur als coördinerende kracht. Hofstede beweert dat het streven naar coördinatie of sturing met behulp van het waardensysteem nauwelijks mogelijk is. Wel acht hij kennis over en inzicht in het waardensysteem en ook in politieke processen van essentieel belang, omdat aan de hand daarvan voorspellingen kunnen worden gedaan over gedrag van medewerkers in organisaties. Hofstede is wat minder optimistisch dan Mintzberg ten aanzien van de kans om daadwerkelijk sturing te kunnen toepassen zonder gebruik van de traditionele of cybernetische controlemechanismen. Hij geeft

aan dat door gebruik te maken van het politieke-controlemodel of het vuilnisvatmodel de manager tot een 'bewuste actor' gemaakt kan worden. Hij of zij kan processen voorspellen en daarmee wordt de beïnvloedingsmogelijkheid groter. Controle of coördinatie door middel van de modellen is te hoog gegrepen. Anticipatie op processen in organisaties is het hoogste goed dat bereikt kan worden, indien cybernetische controlvormen niet toepasbaar zijn.

6.4 De stap naar de cultuurbenadering

Tot nu toe hebben we gezien dat sturing met behulp van de structuur en de sturingsinstrumenten geen gemakkelijke zaak is binnen de politie Kennemerland. In het vervolg van deze studie zal ik beschouwen of de cultuur een alternatief kan bieden voor het tot stand brengen van sturing in de politieorganisatie. Ik zal onderzoeken of cultuur inderdaad de sterke coördinerende kracht bezit die Mintzberg eraan toekent. Of dat wellicht Hofstede een meer realistisch beeld van de werkelijkheid geeft, wanneer hij stelt dat inzicht in de cultuur slechts een hulpmiddel voor de manager is. De invloed van de politieke processen stel ik ook aan de orde, bij de bespreking van de verschillende subculturen in het korps Kennemerland.

Het verschil van opvatting tussen Mintzberg en Hofstede ten aanzien van de coördinerende kracht van cultuur, levert een interessant dispuut op. Een dispuut dat ik niet alleen wil beslechten door de theoretische opvattingen over cultuur en organisatiepolitiek te beschouwen, maar ook door te onderzoeken wat de praktijk uitwijst. In het tweede deel van deze studie staat deze discussie in de aandacht. Dit met het doel de vraag te beantwoorden: vormt de cultuur van het politiekorps een belemmering voor het geven van sturing, of is de cultuur juist een effectief middel waarmee sturing binnen het politiekorps bewerkstelligd kan worden? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, maak ik opnieuw gebruik van de twee criteria voor effectiviteit die ik eerder geïntroduceerd heb. Ik ga na of de cultuur van het politiekorps Kennemerland functioneel en consistent is. In dat geval zou de benadering van Mintzberg vruchtbaar zijn. Is er daarentegen sprake van disfunctionaliteit en inconsistentie, dan zou de benadering van Hofstede meer uitkomst bieden.

Hoe verhoudt de discussie tussen Mintzberg en Hofstede ten aanzien van de coördinerende kracht van cultuur zich nu tot de begrippen functionaliteit en consistentie? We kunnen een cultuur disfunctioneel voor het geven van sturing noemen, als de normen en waarden niets bijdragen aan, of juist een nadelige invloed hebben op het realiseren van de doelstellingen van de organisatie of wanneer het geven van sturing door de managers bemoeilijkt wordt door bepaalde elementen in de cultuur. Een cultuur kan inconsistent genoemd worden als er sprake is van verschillende cultuurpatronen

in de organisatie die tegenstrijdige elementen bevatten. Hierdoor kan sturing niet eenduidig gegeven worden. Inconsistentie is niet onoverkomelijk en kan zelfs een positief effect hebben, maar het managen van een organisatie wordt er beslist niet door vergemakkelijkt. We kunnen stellen dat Mintzberg het standpunt huldigt dat cultuur per definitie functioneel en consistent is en coördinatie in de organisatie teweeg brengt. Hij is van mening dat de cultuur een dusdanig samenbindende kracht heeft, dat het ontbreken van sturing via andere methoden hiermee wordt verdisconteerd. Volgens Mintzberg is de cultuur van een organisatie de bindende factor, die richting geeft aan het handelen van de organisatieleden. Mintzberg hanteert hiermee een tamelijk harmonieus beeld van cultuur. Voor tegenstellingen, subculturele verschillen of ineffektieve cultuurpatronen is geen plaats in zijn theorie. Ook de divergerende kracht van de organisatiepolitieke processen komt hiermee onvoldoende tot haar recht. Dit is opmerkelijk, omdat het juist Mintzberg is die de politieke arena wel beschouwt als broedplaats voor belangentegenstellingen en conflicten. Dat deze vormen van politieke strijd onderdeel van de cultuur kunnen zijn of zelfs die cultuur mede kunnen bepalen, onderkent hij echter niet. Hofstede daarentegen is neutraal over de effectiviteit van cultuur en over de invloed van organisatiepolitiek met betrekking tot sturing. In zijn benadering is in principe plaats voor inconsistentie en disfunctionaliteit van cultuur. Hofstede hecht vooral waarde aan het verkrijgen van kennis over cultuur. Door zich bewust te zijn van normen en waarden die heersen in een organisatie, kan een manager bewuster handelen dan zonder die kennis. Zoeken naar voorspelbaarheid binnen de cultuur en hierop anticiperen is zijn boodschap. Hofstede geeft hiermee een veel neutraler beeld van cultuur dan Mintzberg. Cultuur is voor hem een objectieve werkelijkheid, die zowel effectief als ineffectief kan zijn. Dat politieke processen en het streven naar de behartiging van individuele belangen eerder tot verdeeldheid dan tot harmonie zullen leiden is voor Hofstede vanzelfsprekend.

Deel 2: sturing en cultuur

7 Cultuur en subcultuur

In het hiervoorgaande heb ik de sturingsperikelen binnen de politie Kennemerland besproken vanuit een structureel perspectief. In het tweede deel van deze studie richt ik de aandacht op de organisatiecultuur. De vraag die ik wil beantwoorden is: vormt de cultuur van het politiekorps een belemmering voor het geven van sturing, of is de cultuur juist een effectief middel waarmee sturing binnen het politiekorps bewerkstelligd kan worden? Ik breng hierna verschillende aspecten van (organisatie)cultuur aan de orde. Allereerst behandel ik het begrip cultuur in algemene zin. Daarna ga ik dieper in op het ontstaan en bestaan van subculturen in organisaties en bij de politie. Tevens komen de politieke processen die hiermee gepaard gaan aan bod. Dan maak ik de theoretische concepties over cultuur toepasbaar voor onderzoek in de praktijk van de politieorganisatie, door deze te vertalen naar een analytisch kader of categorisatiesystematiek³³. Tenslotte maak ik wederom gebruik van het begrippenpaar functionaliteit en consistentie, om op grond van de theorie een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van de cultuur voor het geven van sturing in de politieorganisatie.

7.1 Cultuur en organisatiecultuur

Cultuur is een gangbaar begrip in zowel het dagelijks taalgebruik als in populaire en wetenschappelijke literatuur over organisaties. Iedereen weet wat er met cultuur bedoeld wordt en hoezeer andere samenlevingen en onze eigen samenleving worden bepaald door cultuur. Waarschijnlijk is juist die vanzelfsprekende aanname van het bestaan van de culturele dimensie in ons dagelijks leven er de oorzaak van dat we moeilijk kunnen omschrijven wat cultuur nu precies is. De culturele antropologie is de wetenschap die zich expliciet bezighoudt met theorievorming en empirisch onderzoek van cultuur. Maar ook de bundeling van kennis over cultuur door antropologen heeft niet kunnen voorkomen dat er een veelheid aan definities en opvattingen over de culturele dimensie in ons bestaan heerst. Eén benadering en één geaccepteerde onderzoeksmethodiek ontbreken. Dat neemt echter niet weg dat sociologen, psychologen en organisatiekundigen die zich bezig houden met het bestuderen van cultuur en organisatiecultuur regelmatig teruggevallen op fundamenteel antropologische theorievorming.

Zowel managers en organisatieadviseurs als wetenschappers erkennen het belang van culturele processen in organisaties. De hoeveelheid literatuur op dit terrein is dan ook aanzienlijk. Een groot gedeelte van die literatuur is echter sterk toepassingsgericht. Cultuurverandering wordt maar al te vaak voorgesteld als een recept tegen alle kwalen

in de organisatie. “Give me another culture by monday” is het devies. Koot verklaart de aandacht voor snel implementeerbare ‘cultuur trucs’ uit de management- en adviescultuur zelf, die snel, resultaatgericht, modelmatig en succesvol dient te zijn (in Koot en Hogema, 1990, p.19). Tien jaar geleden gaf Van Hoewijk (1988) een uitvoerig overzicht van bijdragen op het terrein van organisatiecultuur. Zij kwam tot de conclusie dat de oogst nogal mager is. Van Hoewijk miste met name wetenschappelijke theorievorming en empirische studies die niet oplossingsgericht zijn (1988, p. 43-44). Aan die situatie is inmiddels al wel het een en ander veranderd. In de afgelopen jaren is er een aantal belangwekkende studies gepubliceerd, zoals de studie over het functioneren van universiteiten van Birnbaum (1991), een theoretische studie van Martin (1992), een nieuwe versie van het werk van Schein (1992), Mintzberg besteedt in zijn werk uitgebreid aandacht aan de culturele dimensie in organisaties, Trompenaars schrijft een interessante studie over cultuurverschillen (1993). Ook een aantal Nederlandse antropologen heeft zich daarbij niet onbetuigd gelaten, zoals Koot (1988, 1990, 1994) en Tennekes (1985, 1990, 1995). Dat neemt niet weg dat de oogst nog steeds mager is te noemen. In dit hoofdstuk wil ik op basis van de nu beschikbare literatuur een schets geven van de wijze waarop cultuur kan worden gedefinieerd, de betekenis van cultuur voor het handelen van alledag, de interne dynamiek van cultuur en de interne logica. Dit alles toegespitst op organisatieculturen.

7.1.1 *Cultuur: hulp voor alledag*

In zijn boek ‘De onbekende dimensie’ bespreekt Tennekes (1990) cultuur als:

“een samenhangend geheel van betekenissen, dat de mens oriënteert op de werkelijkheid waarin hij leeft, en hem inzicht geeft in de dingen waar het in het leven om gaat, en in de normen en waarden die zijn leven richting dienen te geven.”

(Tennekes, 1990, p. 29)

In deze definitie benadrukt Tennekes twee dingen. Enerzijds legt hij de nadruk op de functie die cultuur heeft voor het alledaags bestaan. Cultuur voorziet in een primaire menselijke behoefte. Ze biedt hulp bij het ingaan op de uitdagingen van alledag. Zonder cultuur weet een mens niet hoe hij of zij zich staande kan houden in het leven en wat de regels zijn van het sociale verkeer. In de tweede plaats vraagt Tennekes in deze definitie aandacht voor de interne samenhang van cultuur. Een gedragscode, een regel, een norm of een waarde is alleen te begrijpen vanuit het culturele patroon waarvan het deel uitmaakt. Juist in de samenhang van gedragspatronen, regels, waarden, normen, kent een cultuur haar kracht. Waarom creëren mensen iets dergelijks als cul-

tuur? Volgens een klassiek antropoloog, Geertz (1973), hebben mensen cultuur nodig om hun leven richting te geven. Om de chaos van de alledaagse werkelijkheid te kunnen overzien, waardoor deze minder bedreigend wordt. Cultuur biedt een model van de werkelijkheid, maar is tegelijk ook een model voor de werkelijkheid.

Als we van hieruit de theoretische literatuur over organisatiecultuur bezien, dan valt op dat de benadering van Schein - een van de toonaangevende auteurs - goed aansluit bij de bovenaangegeven benadering. Schein (1992) zoekt net als Tennekes naar samenhang, naar een patroon. In zijn theoretisch kader besteedt hij veel aandacht aan het proces waarlangs een groep een cultuurpatroon vormt. Cultuur wordt in zijn opvatting uitdrukkelijk met handelen geassocieerd. Door het handelen van een groep personen ontstaan culturele regels. Hetzelfde handelen zorgt ervoor dat de regels of normen en waarden na verloop van tijd aan verandering onderhevig zijn. Schein verstaat onder cultuur:

“A pattern of basic assumptions that the group learned as it solved problems of external adaption and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to those problems.”

(Schein, 1992, p. 12)

De definitie van Hofstede (1986) is beknopter dan die van Schein, maar ook hij benadrukt de ontstaansgeschiedenis van een organisatiecultuur. Net als bij Schein speelt het menselijk handelen daarin een wezenlijke rol. Hofstede legt echter niet de nadruk op cultuur als resultaat van handelen, zoals Schein dat doet. Hofstede beschouwt cultuur eerder als model voor handelen. Cultuur moet beschouwd worden als een programma, op grond waarvan mensen (in organisaties) hun handelen bepalen. Zijn definitie luidt:

“de collectieve mentale programmering van de leden van een onderneming.”

(Hofstede, 1986)

Koot, Leeuwendal, Vermeulen en Verweel (in Koot en Hogema, 1990) hanteren etniciteitstheoriën als uitgangspunt voor hun inzichten over organisatiecultuur. De gemeenschappelijke kenmerken van een groep, krijgen waarde in het licht van onderscheidingsmechanisme ten opzichte van andere groepen. Bij corporate culture gaat het

om de vraag of leden van de organisatie zich willen onderscheiden van andere organisaties en zich willen identificeren met de eigen organisatie.

Hoe verschillend de benaderingen van Tennekes, Geertz, Schein, Hofstede en Koot c.s. in bepaalde opzichten ook mogen zijn, ze komen overeen in de aandacht die ze vragen voor de praktische betekenis van cultuur voor het leven van alledag. Zonder cultuur zou menselijk samenleven - en dus ook het samenwerken in organisaties - niet mogelijk zijn.

Dit gegeven bepaalt ook de dynamiek van cultuur. Een cultuur is produkt van het alledaagse handelen van een groep mensen. Met behulp van de culturele bagage waarover ze beschikken gaan mensen in op de uitdagingen waarvoor ze zich geplaatst zien en geven ze zelf vorm aan hun leven. Omdat de omstandigheden waarin ze leven voortdurend veranderen, verandert ook hun cultuur. Er komen nieuwe dingen - inzichten, gedragsregels, waarden - bij, terwijl de dingen waarmee men steeds minder weet aan te vangen er geleidelijk uit verdwijnen.

De interne logica van cultuur: vragen en antwoorden

In de verschillende cultuurdefinities wordt ook aandacht gevraagd voor de interne samenhang van cultuur. Tennekes spreekt van cultuur als een 'samenhangend geheel van betekenissen' en Schein omschrijft cultuur als een 'pattern of basic assumptions'. De verschillende elementen van een cultuur kunnen slechts vanuit hun onderlinge samenhang - hun interne logica - worden begrepen. Deze opvatting komt al bij klassieke antropologen tot uitdrukking. Zo schrijft Ruth Benedict hierover:

"Such patterning of culture cannot be ignored as if it were an unimported detail. The whole, as modern science is insisting in many fields, is not merely the sum of all its parts, but the result of a unique arrangement and interrelation of the parts that has brought about a new entity." (...) *"Cultures, likewise, are more than the sum of their traits. We may know all about the distribution of a tribe's form of marriage, ritual dances, and puberty initiations, and yet understand nothing of the culture as a whole which has used these elements to its own purpose."*

(Benedict, 1961, p. 46-47).

In de visie van Tennekes dient de interne logica van een cultuur te worden geanalyseerd in termen van betekenissen die niet zonder elkaar kunnen worden gedacht en

elkaar impliceren (Tennekes, 1990, p. 34). Schein (1992) daagt onderzoekers uit om de verschillende kenmerken van de cultuur uiteindelijk in een samenhangend patroon bijeen te brengen. Hij meent dat zo'n patroon in kaart kan worden gebracht door na te gaan welke cultuurkenmerken zo dominant zijn dat zij andere kenmerken kunnen veroorzaken, versterken of afzwakken. Als voorbeeld geeft hij de cultuur van een organisatie die wordt beheerst door één bepaalde werkelijkheidsconceptie: de organisatie als een patriarchale familie die voor haar leden zorgt. Andere cultuurkenmerken blijken van deze conceptie te zijn afgeleid, zoals bijvoorbeeld de gedachte dat waarheid en wijsheid zijn gerelateerd aan de hoeveelheid ervaring die iemand bezit (Schein, 1992, p. 45).

De interne samenhang van een cultuur is vaak niet zo makkelijk te achterhalen. In bovengenoemd voorbeeld van Schein vloeien cultuurkenmerken logisch uit elkaar voort. Vaak lijken cultuurelementen echter strijdig met elkaar te zijn. Zo is er in de subcultuur van de vrouwenbeweging een spanning tussen het streven naar gelijkwaardigheid en gelijkheid tussen mannen en vrouwen en het organiseren van separate activiteiten en netwerken voor vrouwen. Wanneer we echter dieper doordringen in de kern van de cultuur blijken ook deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheden elkaar toch vaak te impliceren. De Amerikaanse antropoloog Hanson (1975, in: Tennekes, 1990) stelt, dat we greep kunnen krijgen op de ingewikkelde relaties tussen de betekenissen, door deze te analyseren in termen van vraag en antwoord. Het is volgens hem niet goed mogelijk de betekenis van uitspraken te achterhalen, tenzij men de vragen kent waarop die uitspraken het antwoord zijn.

Ik interpreteer bovenstaande gedachte als een manier om cultuuranalyse op een dieper liggend niveau uit te voeren, dan door alleen de uiterlijk waarneembare cultuurkenmerken te benoemen. Achter elke waarneembare uitingsvorm van cultuur, zoals gedrag of een norm of waarde, kunnen we een achterliggende vraag ontdekken. Immers, normen en waarden kunnen we interpreteren als uitspraken van een groep; cultuur is immers een produkt van menselijk handelen. De achterliggende vragen vertonen een samenhang, waardoor een cultuurpatroon ontstaat. De volgende voorbeelden illustreren dit. Wanneer we willen weten waarom een hindoe zijn of haar schoenen uitdoet alvorens een huis of tempel te betreden, moeten we achterhalen op welke vraag dit gedrag een antwoord is. Dan zullen we ontdekken dat vragen over reinheid zo essentieel zijn in het leven van een hindoe, dat hier allerlei culturele antwoorden op zijn geformuleerd. Een voorbeeld dichter bij huis is dat van een politieagent die uitbundig en humoristisch 'macho' gedrag vertoont wanneer hij of zij een lijkschouwing heeft bijgewoond. We kunnen dat gedrag zien als een antwoord op de vraag hoe je als agent 'overeind kan blijven' en toch uiting kan geven aan emoties. De achterliggende vraag is: hoe waarborgen we de fysieke en emotionele veiligheid van agenten. Het 'macho' gedrag is een uitingsvorm, een antwoord, op deze basisvraag. De opdracht die

vervuld moet worden, willen we een cultuur effectief kunnen analyseren, is het achterhalen van de vragen achter de culturele antwoorden. Uiterlijke cultuurkenmerken zijn als het ware de wegwijzers naar de vraag wat echt van belang is voor een groep mensen. Elk patroon van vraag en antwoord is uniek. Het is het specifieke karakter van de vragen die gesteld en beantwoord worden binnen een groep, en de samenhang van die vragen, die een cultuur maakt tot datgene wat ze is.

7.2 Subculturen

Bij de vraag of cultuur consistent dan wel inconsistent is, gaat het er om of er sprake is van een eenduidig cultuurpatroon of van verschillende normen en waarden of subculturen die elkaar mogelijk tegenspreken. Voor ons onderwerp is dit een item van belang. Immers, het is denkbaar dat sommige normen en waarden op zich functioneel zijn voor het geven van sturing in de politieorganisatie, maar dat deze echter teniet worden gedaan door het bestaan van andere, tegenstrijdige cultuurelementen.

In de visie van Martin (1992) zijn er drie manieren om tegen organisatiecultuur aan te kijken: vanuit een integratiebenadering (een cultuur als één gesloten systeem), vanuit een differentiatieperspectief (het accent ligt op verschillen tussen groepen en afdelingen) en vanuit een fragmentatieperspectief (de cultuur wordt verschillend geïnterpreteerd, persoonlijke belangen en ambiguïteit zijn belangrijk). Het laatste perspectief laat ik in deze studie liggen, omdat dit perspectief de analyseodeloos ingewikkeld zou maken. Het onderscheid tussen integratie- en het differentiatieperspectief is echter direct relevant voor de analyse van de cultuur van de politieorganisatie zoals mij die voor ogen staat. Hoewel ik die cultuur vooral zal bezien vanuit een differentiatieperspectief, is toch ook de integratiebenadering waardevol. Behalve naar subculturen zal ik namelijk ook kijken naar de overkoepelende cultuur van het korps³⁴. Het verschil tussen overkoepelende cultuur en subculturen, tussen integratieperspectief en differentiatieperspectief, laat zich het beste uitleggen aan de hand van het voorbeeld van de cultuur in Nederland. Wanneer we die cultuur zouden willen omschrijven, kunnen we allereerst op zoek gaan naar cultuurkenmerken die worden gedragen door het allergrootste deel van de Nederlandse samenleving. We komen dan op zoiets als 'typisch Hollandse' kenmerken. Zo'n analyse volgt het stramien van een integratiebenadering: het accent ligt op overeenkomsten, op gedeelde normen en waarden. Het zou echter even goed verdedigbaar zijn om de cultuur van Nederland te zien als een geheel van subculturen waartussen allerlei tegenstellingen en verschillen bestaan. We zouden een onderscheid kunnen maken tussen de cultuur van bepaalde sociale klassen, van politieke zuilen, van kerkelijke gemeenschappen, van actiegroepen en verenigingen. Het in kaart brengen van dit soort subculturen geschiedt dan vanuit een differentiatieperspectief.

7.2.1 *Afbakenen van subculturen*

Werken vanuit het differentiatieperspectief brengt een specifiek probleem met zich mee. Op een of andere wijze zal men immers grenzen tussen culturen moeten trekken. Op dit punt hebben antropologen weinig traditie opgebouwd. Dat is minder vreemd dan het wellicht lijkt. Zolang men zich bezig houdt met bepaalde duidelijk apart gelocaliseerde stam- of plattelandsgemeenschappen, vallen de grenzen van de cultuur immers samen met de grenzen van de gemeenschap. Als men subculturen wil benoemen en af wil bakenen, zijn er in grote lijnen twee mogelijkheden (Tennekes, 1990, p. 142 e.v.). Om te beginnen kan men de culturele grenzen laten samenvallen met bestaande groepsgrenzen. Op die manier kan men duidelijke grenzen trekken. Het probleem is echter dat er binnen de betreffende groep zo'n diversiteit aan culturele normen en waarden heerst, dat het moeilijk is om nog een echt cultuurpatroon te onderscheiden. De tweede mogelijkheid is om te starten bij een intern samenhangend cultuurpatroon om pas daarna na te gaan in welke mate zich dat patroon manifesteert in het spreken en handelen van de betreffende cultuurdragers. Het probleem is daarbij dat het dan vaak moeilijk meer is uit te maken wie wel en wie niet tot de groep van cultuurdragers behoren. Al snel moet dan immers gesproken worden in termen van 'meer of minder voldoen aan het cultuurpatroon'³⁵. In dit onderzoek volg ik een combinatie van beide werkwijzen. Ik laat de grenzen van een subcultuur samenvallen met de groepsgrenzen van de verschillende hiërarchisch gescheiden groepen. Ik voeg echter wel verschillende groepen samen tot één subcultuur, omdat zij hetzelfde cultuurpatroon hebben. In deze zin ga ik dus uit van een ideaaltypisch cultuurpatroon, dat niet per definitie samenvalt met de groepsgrenzen.

Als we ons richten op subculturen komt niet alleen de vraag naar grenzen aan de orde, maar ook die naar de onderlinge verhoudingen tussen die subculturen en de verhouding tussen subculturen en overkoepelende cultuur. Belangwekkend in dit verband is de visie die Martin (1992) op dit punt heeft ontwikkeld. Ze bouwt daarbij voort op een classificatie van Louis (1983a). Subculturen worden in deze benadering geïnclassificeerd aan de hand van de wijze waarop zij zich verhouden tot de cultuur van het topmanagement. Er worden drie typen subculturen onderscheiden: **enhancing subcultures**, **countercultures** en **orthogonal subcultures**. In **enhancing subcultures** wordt het cultuurpatroon van het topmanagement gereproduceerd of zelfs versterkt. De leden van deze cultuur worden vaak als 'volgelingen' van het topmanagement beschouwd en leven soms een grote nauwgezetheid of zelfs fanatisme na in het uitdragen van de normen en waarden van het topmanagement. **Countercultures** daarentegen worden gekenmerkt door verzet tegen de cultuur van het topmanagement. In familiebedrijven komen bijvoorbeeld vaak **countercultures** voor, als een groep niet-familieleden protesteert tegen stelselmatige bevorderingen van 'de zonen van de baas'. Tot slot verhouden

orthogonal subcultures zich neutraal tegenover het topmanagement en ten opzichte van elkaar.

7.2.2 Oorzaken van het bestaan van subculturen

Aan het ontstaan van subculturen in organisaties kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen. De meest voorkomende is dat verschillende groepen medewerkers, verschillende enculturatieprocessen doorlopen. Wanneer medewerkers bekend worden gemaakt met de organisatiecultuur binnen een verschillende omgeving (bijvoorbeeld een ander opleidingsinstituut) of in een verschillende periode (bijvoorbeeld de oude en nieuwe groep managers in een organisatie), zullen er verschillen optreden in beleving en interpretatie van de culturele werkelijkheidsconcepties. Het bekende onderzoek van Hofstede (1981) toont bijvoorbeeld aan dat de cultuur in verschillende vestigingen van één bedrijf in diverse landen sterk varieert.

Net zoals cultuur niet statisch is, zijn ook subculturen aan continue verandering onderhevig. Omdat we subculturen altijd moeten beschouwen in relatie tot de overkoepelende cultuur, is het interessant om de golfbeweging van aantrekking en afstoting van een subcultuur ten opzichte van de overkoepelende cultuur en van de andere subculturen te bekijken. Twee begrippen staan ons daarbij ter beschikking. **Culturele divergentie** is het proces waarbij een subcultuur zich afscheidt van de overkoepelende cultuur of van andere subculturen. Hierbij is sprake van een toename van de etnische cohesie en geslotenheid. Van **culturele convergentie** is sprake wanneer de grenzen tussen subcultuur en andere subculturen of de overkoepelende cultuur juist weer vervagen.

Waarom komen de processen van convergentie en divergentie op gang? Tennekes geeft hiervoor de volgende redenen. Ten eerste zal de behoefte aan communicatie tussen culturen, bijvoorbeeld wanneer subgroepen dienen samen te werken aan één product, convergentie op gang brengen. Schein (1992) stelt in grote lijnen hetzelfde. Hij schrijft namelijk dat de mate waarin de groepen in cultureel opzicht van elkaar verschillen, afhangt van de mate waarin de organisatieleden interactie met elkaar hebben. Met andere woorden, twee subculturele groepen die elkaar zelden of nooit treffen in een organisatie, omdat zij bijvoorbeeld in verschillende vestigingen gestationeerd zijn, zullen minder convergentie op gang brengen. Divergentie komt volgens Tennekes tot stand wanneer bij groepen de behoefte ontstaat om zich van elkaar te onderscheiden. Schein geeft nog een andere reden voor het ontstaan van divergentie. Hij zegt dat subculturele differentiatie binnen organisaties ook ontstaat doordat groepen medewerkers zich in mindere mate voor dezelfde taken gesteld zien. Zo hebben uitvoerders en managers bij de politie door de verschillende aard van de taken een ander cultuurpatroon ontwikkeld. Hierdoor is het ook zo dat medewerkers van eenzelfde hiërarchisch

niveau uit verschillende organisaties gedeeltelijk dezelfde werkelijkheidsconcepties kennen. Immers, alle topmanagers, of dat nu binnen de politie of in een profitbedrijf is, hebben te maken met budgetten, verantwoording afleggen en strategische planning. En elke operationeel manager heeft te maken met het motiveren van medewerkers en met ziekteverzuimbegeleiding.

7.2.3 *Subculturen bij de politie*

In politieliteratuur wordt het bestaan van een cultureel verschil tussen managers en uitvoerders als probleem in de aansturing van politieorganisaties onderkend. Al eerder is het werk van de criminologe Reus-Ianni ter sprake gekomen. Zij heeft in 1984 het belangrijke begrip 'street cops en management cops' geïntroduceerd en als probleem in de aansturing van politieorganisaties gesignaleerd. In haar boek 'Two cultures of policing' doet ze verslag van een observatieonderzoek bij de New Yorkse politie, waarbij ze door middel van het beschrijven van een vijftal cases de totaal tegenstrijdige benaderingen van een probleem door managers en uitvoerders laat zien. Ofschoon ruim tien jaar oud is het probleem dat Reus-Ianni schetst nog steeds actueel én onopgelost. Wat helaas ontbreekt in het boek van Reus-Ianni is een goede beschrijving van de cultuur van de management cops. Zij heeft alleen participerende observaties verricht onder street cops, en management cops slechts incidenteel gesproken. Haar onderzoek biedt vooral een signalering van het probleem, meer dan een analyse van de twee subculturen. Desalniettemin zijn het empirische materiaal en de term street cop versus management cop van Reus-Ianni goed bruikbaar.

Het werk van Reus-Ianni is nog steeds actueel. In het rapport 'Toekomst gezocht' (Stichting Maatschappij en Politie, 1995), wordt gewezen op het bestaan van subculturen in de politieorganisatie. In plaats van een indeling in twee subculturen, wordt hier echter een onderscheid in drieën gemaakt:

“Als reactie daarop gaan individuen op verschillende niveaus hun eigen antwoorden ontwikkelen:

Op het uitvoerende niveau vinden politiemensen de aansluiting vaker bij de behoeften van de maatschappij-van-alledag en identificeren zij zich minder met 'de' organisatie. De realiteit van de omgeving wordt belangrijker dan de realiteit van de organisatie, met al haar regels en voorschriften die in de praktijk weinig helpen bij het oplossen van problemen. De politiemann in de basis leeft in twee werelden: datgene wat hij of zij werkelijk doet en zegt, en datgene wat er later in de organisatie mee gebeurt, bijvoorbeeld via een interne

rapportage. Dat laatste is vaak niet meer dan een flauwe afspiegeling van de realiteit, volledig gemodelleerd naar de bureaucratische of strafrechtelijke 'systeemeisen'. Dit speelt sterker naarmate de politiemann meer is geïntegreerd in de omgeving: voor de wijkagent is het belangrijker dan voor de assistentiesurveillant.

Op het niveau van de subtop wordt een jargon geleend van andere werelden, die zich in de ogen van politiemensen kenmerken door een ogenschijnlijk grote beheersbaarheid. Vroeger was dat het juridisch jargon. Toen het (straf)recht minder duidelijke kaders ging bieden, is men (via verschillende tussenstappen) omgezwaaaid naar het bedrijfsmatige jargon (resultaatgericht management, cliëntgerichtheid etc.). Het criterium voor effectiviteit ligt in de mate waarin wordt bijgedragen aan de beheersbaarheid van de organisatie. Er worden nogal wat middelen ingezet om het jargon te leren.

Op het hoogste niveau is het spel gepolitiseerd. De zekerheid wordt gezocht in de machtsvorming, gekoppeld aan de opportuniteit die gekoppeld is aan de politieke cultuur. De rechtvaardiging daarvoor wordt gevonden in de als onontkoombaar gedefinieerde aansluiting bij reorganisatieprocessen die men ook elders in de maatschappij ziet plaatsvinden. De aanpassingen in de beroepsretoriek lijken een middel om de buitenwereld te overtuigen dat alles nog goed loopt."

(Stichting Maatschappij en Politie, 1995, p. 36-37)

In dit onderzoek neem ik de indeling in drie subgroepen over. Ik spreek over straat cops, management cops en policy cops.

7.2.4 *Subculturen en organisatiepolitiek*

In het eerste deel van deze studie bleek al dat naast cultuur ook politieke processen binnen een organisatie een factor van belang zijn. Zowel Mintzberg als Hofstede gaven aan, dat het nastreven van belangen door groepen en individuen aan de orde van de dag is in organisaties. Mintzberg en Hofstede onderkennen eigenlijk twee nieuwe invalshoeken, bij de overstap van het structureel perspectief naar de 'zachte factor' van organisaties. Ten eerste een culturele lijn, zoals hiervoor is besproken. Daarnaast schenken beiden aandacht aan de politieke processen. Ook deze politieke lijn van Mintzberg en Hofstede wil ik in deze studie volgen.

Over organisatiepolitiek valt heel erg veel te zeggen. Organizepolitiek of machtsprocessen in organisaties vormen een dusdanig veelomvattend thema, dat het door velen als onderwerp van studie op zich genomen is. Voorbeelden zijn het werk van Mintzberg, 'Power in and around Organizations' (1983b) en van Pfeffer, 'Power in Organizations' (1981), Mastenbroek, 'Conflicthantering en organisatieontwikkeling' (1991). Ook antropologen achten de invloed van politiek op de organisatiecultuur dermate belangwekkend, dat zij het onderwerp 'macht' of politiek separaat in hun werk aan de orde stellen. Antropologen benadrukken steeds weer de wijzen waarop mensen de eigen belangen trachten na te streven. Voorbeelden zijn Birnbaum, 'How colleges work' (1991), Koot en Hogema, 'Organisatiecultuur - fictie en werkelijkheid' (1990), Tennekes, 'Organisatiecultuur - een antropologische visie' (1995)

Cultuur en politiek

Wat hebben cultuur en politiek nu met elkaar te maken? Dat wordt duidelijk als we politiek bezien in termen van een (vaak keihard) spel dat wordt gespeeld in de context van de organisatie als arena (zie bijv. Tennekes 1995). Twee gegevens in dat spel hebben alles te maken met de cultuur van de betreffende organisatie en de daarbinnen bestaande subculturen, namelijk de regels en de inzet. De regels van het politieke spel komen niet alleen voort uit de overkoepelende cultuur, ze zijn in bepaalde opzichten ook weer in iedere subgroep anders. Wat in de ene groep cultureel is toegestaan, is elders uit den boze. Zo is bijvoorbeeld concurrentie onder middenmanagers meer geaccepteerd om 'vooruit' te komen dan onder agenten. Ook de inzet van het spel heeft alles met cultuur te maken. De doelen die men wil bereiken en de winstverwachtingen zoals die leven bij de deelnemers aan het spel vloeien immers voort uit 'waarden' - culturele concepties over wat de moeite waard is om je voor in te zetten. Als we vanuit dit perspectief kijken naar de subculturen die er binnen de politieorga-

nisatie zijn, dan is één van de meest in het oog springende contrasten het verschil in winstverwachtingen. De leden van de verschillende subgroepen lijken hele andere doelen in hun werkend bestaan na te streven. Agenten zijn op zoek naar status en aanzien onder collega's, terwijl politiemangers meer georiënteerd zijn op het vergroten van de machtspositie.

In deze studie worden politieke processen gezien vanuit een cultureel perspectief. Natuurlijk kan men - in navolging van Mintzberg, Pfeffer en Mastenbroek - organisatiepolitiek ook als op zichzelf staand fenomeen beschouwen en analyseren als een centraal gegeven van de sociale structuur van de organisatie. In een studie waarin het culturele perspectief op organisaties centraal staat, ligt zo'n benadering echter niet voor de hand. Ik ben hier met name geïnteresseerd in de culturele gegevens in het politieke spel: de regels waar men het gedrag aan afmeet en de waarden die ten grondslag liggen aan de winst die men in het spel nastreeft.

7.2.5 *De regels van het spel*

Mensen in organisaties proberen hun belangen zo goed mogelijk na te streven, binnen de grenzen die hen door de structuur en de cultuur worden opgelegd. Binnen elke cultuur gelden andere regels ten aanzien van het verkrijgen van macht, status of materieel gewin. Wat in de ene cultuur als 'slim' of 'goed' wordt beschouwd, zou in de andere cultuur onaanvaardbaar zijn. Onder agenten is een manier om status te verwerven om veel grappen te maken, vaak op een voor buitenstaanders wat ruwe toon. In veel andere organisaties zou hetzelfde gedrag juist tot statusverlies en afwijzing leiden. Collega's een belangrijke klus afpakken is in sommige organisaties heel gebruikelijk en een manier om vooruit te komen, terwijl dat onder agenten juist weer niet de manier is.

In principe speelt elk lid van de politieorganisatie mee in het politieke spel. Elke medewerker heeft bepaalde kansen om zijn of haar macht, status of materieel gewin te vergroten. Geen enkel lid van de organisatie is overgeleverd aan anderen en een ieder kan de invloed laten gelden. Ook de surveillant die net van de politieopleiding komt, kan aanzien verwerven door de goede mensen te kennen of zijn of haar moed en inzet te tonen. En wanneer het mensen niet lukt om individueel de strijd te winnen, kunnen zij zich nog verenigen in een groep die voor een bepaald belang opkomt. De kansen op succes zijn echter niet gelijk. Wie als winnaar en wie als verliezer uit de politieke arena komt, wordt niet alleen bepaald door de 'behendigheid' waarmee het politieke spel gespeeld wordt. Ook de aanvangspositie van de spelers is bepalend voor het welslagen. Een topmanager heeft nu eenmaal meer mogelijkheden om de invloed te laten gelden dan de jonge politieursurveillant. De 'speelsterkte'³⁶ van de leden van de organisatie kan ingrijpend verschillen. Die verschillen worden echter verminderd wanneer

sprake is van een hoge mate van culturele differentiatie. Bij subculturele verschillen kunnen de spelers immers binnen hun eigen subgroep een relatief grote speelruimte hebben, al hebben zij dat in het grote geheel van de organisatie niet. Een topmanager verkrijgt niet zoveel status onder een groep agenten, omdat hij of zij de culturele regels niet begrijpt waarmee hij de status moet verwerven. Een sterke startpositie in de ene subgroep, is nog geen garantie op een even zo gunstige uitgangspositie in een andere subgroep. Hierdoor ontstaat een complex en interessant spel om de macht, de status en het materieel gewin, waarbij de uitkomst niet per definitie vooraf te voorspellen is.

Waarden en winst

Het spel in de organisatiepolitieke arena draait om belangen van mensen of van groepen. Die belangen zijn niet voor iedereen gelijk en per subgroep bestaan daar heel verschillende opvattingen over. Mensen hebben verschillende **winstverwachtingen**. Om in de spelmetafoor te blijven: voor de ene voetballer is de eer een reden om extra goed te spelen, een ander wil graag een beker in de vitrinekast, terwijl een derde in het levensonderhoud voorziet door de sport. Zo kan een politiemanager streven naar aanzien binnen een overleg tussen korpsen, terwijl een agent wellicht streeft naar een hiërarchisch hogere functie inclusief een beter salaris. De motivatie van deelnemers om mee te doen aan het maatschappelijk spel kan bestaan uit een streven naar **macht**, een streven naar **status** of naar **materieel gewin**. De macht waarnaar mensen in een organisatie streven komt voort uit de aantrekkelijkheid van een positie waarin men zich kan laten gelden en mensen, situaties en dingen naar zijn eigen hand kan zetten. Het verwerven van een machtspositie heeft immers alles te maken met de beschikking over middelen, netwerken en invloed op besluitvormingsprocessen. Een tweede motief dat mensen kan bewegen om deel te nemen aan het politieke spel is de behoefte aan status. Het bezit van status (prestige, aanzien) voorziet in de emotionele behoefte van de mens aan erkenning en waardering. De leden van een groep die status bezitten, zijn vaak experts in het hanteren van de culturele regels. Zij zijn de personen waarover wordt gesproken in termen van slim, aardig, goed en 'die brengt het nog ver'. Behalve macht of status is ook vaak materieel gewin de inzet van het politieke spel. In de context van organisaties gaat het dan om het verwerven van middelen voor privé-doel-einden, zoals inkomsten, goede arbeidsvoorwaarden en carrière-mogelijkheden. Binnen organisaties is er dikwijls sprake van een combinatie van een streven naar macht, status en materieel gewin, maar dit is niet per definitie het geval. Voor deze studie is dit gegeven interessant. De winstverwachting van leden van de verschillende subgroepen in het politiekorps Kennemerland verschilt, zoals we later zullen zien. In het algemeen is het in organisaties zo, dat de medewerkers met de meeste macht (managers) ook het meeste materieel gewin (inkomsten en dergelijke) door hun arbeid verkrijgen. Toch zijn hierop uitzonderingen mogelijk. Binnen het korps Kennemerland verkrijgen sommige agenten meer materieel gewin dan hun middenmanagers, dankzij allerlei onregelmatigheidstoeslagen en regelingen.

Ideeën over wat de moeite waard is om je druk over te maken en over de belangen die je geacht wordt te verdedigen, zijn van culturele aard. Ze verschillen daarom al naar gelang de cultuur of de subcultuur waarvan mensen deel uitmaken. Zo zijn er culturen waar openlijk streven naar materieel gewin niet wordt geaccepteerd, maar het streven naar status des te meer. In Indiaanse dorpsgemeenschappen op het platteland van Zuid-Amerika worden bijvoorbeeld jaarlijks diverse feesten gegeven, vaak ter ere van heiligen. Het is de gewoonte dat die feesten worden bekostigd door leden van de gemeenschap die in deloop van de jaren materiële rijkdommen hebben vergaard. Na afloop van zo'n feest zijn die rijkdommen goeddeels verdwenen, maar de status van degene die het feest betaalde is aanzienlijk vergroot. Op deze wijze worden verschillen in materiële welstand voortdurend genivelleerd. Het vergaren van rijkdom zonder die te delen met de andere leden van de gemeenschap is cultureel onaanvaardbaar. Bij agenten zien we een soortgelijk fenomeen. Het is in cultureel opzicht bijvoorbeeld onaanvaardbaar om een beloning van een tevreden burger niet te delen met collega's. Wanneer er een taart als bedankje wordt binnengebracht, wordt deze gelijk gedeeld met collega's. Het zou ondenkbaar zijn de taart mee naar huis te nemen. Uiteraard brengt het uitdelen van de taart status met zich mee. Iedereen vraagt immers 'waaraan de taart te danken is', dus de collega in kwestie krijgt ruimschoots gelegenheid om te verhalen over de goede inzet³⁷.

7.3 Analytisch kader bij het beschrijven van de organisatiecultuur

De concepten of theorieën over (organisatie)cultuur die ik hiervoor beschreven heb, vormen de bagage bij het uitvoeren van dit onderzoek. Concrete handvatten met betrekking tot het beschrijven en analyseren van cultuur biedt dit theoretisch kader echter nog onvoldoende. In het methodologische hoofdstuk heb ik de behoefte van antropologen geschetst, aan een praktisch kader aan de hand waarvan data gerangschikt en geanalyseerd kunnen worden. Een theoretisch kader geeft verheldering en programmeert als het ware de gedachtenwereld van de onderzoeker, maar biedt geen leidraad, geen richtsnoer voor hetgeen bekenen moet worden.

Bij het verrichten van antropologisch onderzoek moet er steeds een evenwicht worden gezocht tussen het behouden van een zo open mogelijke onderzoeksbenadering en het aanbrengen van vaste categorieën. Het zoeken van dit evenwicht is in de loop van de antropologische geschiedenis een steeds terugkerend onderwerp op de agenda geweest. Zo is er ooit begonnen met het samenstellen van een 'World Ethnographic Atlas', met als centrale initiator George Peter Murdock (geboren 1897). Het was de bedoeling om onderlinge vergelijkbaarheid tussen culturen mogelijk te maken. Bezoekers van verre vreemde culturen (meestal koloniaal bestuursambtenaren of missionarissen) kregen

een soort 'checklist' mee, waarmee ze op gesystematiseerde wijze cultuurkenmerken konden vastleggen; de zogenaamde 'Human Area Files'. Inmiddels is door de meeste antropologen de gedachtengang verlaten om een eenduidig, gesystematiseerd systeem te hebben aan de hand waarvan cultuurkenmerken kunnen worden beschreven. Het lijkt of antropologen er een groter genoegen in scheppen de uniciteit van 'hun' onderzochte groep te beschrijven. Opvallend is, dat juist de moderne organisatieantropologen en organisatiekundigen het oude verlangen weer terughalen, om vergelijkingen tussen (organisatie)culturen te trekken. In deze discipline verschijnen dan ook weer allerhande vooraf geconstrueerde systemen, die dienen als checklist bij het verrichten van cultuuronderzoek. Deze behoefte is verklaarbaar. Verschillen tussen culturen in organisaties zijn weliswaar voor iedereen voelbaar, maar de verschillen zijn subtieler. Bovendien is er, in vergelijking met de omgeving waarin traditioneel antropologisch onderzoek wordt uitgevoerd, sprake van een kritisch object van onderzoek in westerse organisaties. Over de subtiele cultuurverschillen moet gedebatteerd kunnen worden. Er is dan ook meer behoefte aan kaders, aan een richtlijn of set van onderwerpen dan binnen de traditionele culturele antropologie.

7.3.1 *Definitie, dimensies, typologie*

Organisatieculturen kunnen op heel verschillende wijze nader worden onderzocht. In een artikel van Van Hoewijk (1988) worden die verschillen geordend in het kader van een drietal benaderingen. De cultuur van een organisatie kan naar haar inzicht worden geanalyseerd aan de hand van een **definitie** (met het daarbij behorende theoretische kader), aan de hand van een **set van dimensies** en aan de hand van een **typologie**. Aan elk van de benaderingen kleven specifieke voor- en nadelen en niet alle benaderingen lenen zich voor elk soort onderzoek.

Hoewel de eerste benadering, analyse op basis van een definitie, het uitgangspunt van deze studie vormt, wil ik bij het karakteriseren van de cultuur van de politieorganisatie toch ook gebruik maken van wat er in de literatuur aan dimensies en typologieën bijeen is gebracht. Ik kies daarbij overigens niet voor één set van dimensies of één typologie, omdat ik dit te beperkend vind. Juist door de diversiteit, blijft het onderzoek open. Ik gebruik de verschillende dimensies en typologieën dus niet zozeer als theoretisch kader, maar eerder als inspiratiebron³⁸.

7.3.2 *Cultuurbeschrijvingen aan de hand van een theoretisch kader*

De eerste manier om cultuur te beschrijven is volgens van Hoewijk aan de hand van een definitie. Eigenlijk is dat niet goed geformuleerd. Een definitie maakt immers deel uit van een breder theoretisch kader, dat in zijn geheel het gedachtengoed en de werkwijze van de onderzoeker programmeert. In deze studie laat ik mij in sterke mate leiden door theoretische inzichten die grotendeels zijn gebaseerd op het werk van Tennekes en van Koot. Eerstgenoemde ontwikkelt een brede algemene visie op cultuur die voor mijn doel heel bruikbaar is. De inzichten van de tweede zijn ontleend aan etniciteitstheorieën en uitermate geschikt voor gebruik in situaties waarin sprake is van meerdere subculturen. Koot geeft aan dat het interessant is om op zoek te gaan naar beelden die etnische groeperingen hebben ten opzichte van de eigen en ten opzichte van de andere groep (Koot, Leeuwendal, Vermeulen en Verweel, in: Koot en Hogema, 1991). De benaderingen van Tennekes en die van Koot bieden veel ruimte, maar geven weinig richting. De ruimte is aantrekkelijk omdat men zelf kan bepalen op welke aspecten van de cultuur de aandacht gericht zal worden. Die vrijheid heeft echter ook zijn nadelen. Wat dat betreft heeft de benadering van organisatiecultuur zoals die is uitgewerkt door Schein (1985, 1992) bepaalde voordelen. Ook die benadering is primair gebaseerd op een goed doordacht algemeen theoretisch kader, maar ze biedt meer structuur.

De basisassumpties van Schein

Schein besteedt veel aandacht aan de wijze waarop een cultuur tot stand komt. In zijn opvatting formuleert een groep antwoord op een aantal basale vragen. Overigens verloopt dit proces niet altijd bewust; normen en waarden ontstaan door discussie, experimenteren met normen en waarden en gedrag en het bijstellen ervan. Het proces van cultuurvorming verloopt in groepen ongeveer gelijk, maar de antwoorden die de groep op de diverse vragen formuleert zijn verschillend. De vragen waarop de groep een antwoord moet vinden hebben te maken met problemen met betrekking tot de externe aanpassing van de groep aan de buitenwereld en de interne integratie van de groep. De antwoorden waartoe men gezamenlijk komt geven uitdrukking aan bepaalde basisassumpties ten aanzien van een vijftal basisvragen van het menszijn.

Schein onderscheidt vijf vragen die te maken hebben met externe aanpassing. Ten eerste **missie en strategie**. Een groep of organisatie zal een missie moeten formuleren en bepalen waarin zij uniek is en hoe zij deze boodschap wil overbrengen aan de buitenwereld. De tweede vraag gaat over doelen. Als de missie en strategie helder zijn, formuleert een groep **doelen** op korte en op lange termijn. Overeenstemming moet ten derde worden bereikt over de **middelen** die ingezet kunnen worden om de doelen te bereiken. Investerings moeten bepaald worden en uiteraard is van belang wie welke

middelen levert. Een vierde vraag gaat over **resultaatmeting**. Al in een vroeg stadium ontstaan normen en waarden over de vraag hoe gemeten kan worden of de doelen bereikt zullen worden. De ene groep baseert resultaatmeting op intuïtie, terwijl elders feiten belangrijk zijn. Tenslotte worden **correctiestrategieën** bepaald. Met vallen en opstaan leert een groep strategieën bij falen of om tussentijds bij te kunnen sturen als de resultaten tegen blijken te vallen.

Ook ten aanzien van de interne integratie van de groep onderscheidt Schein een vijftal vragen die een groep dient te beantwoorden. De eerste gaat over **taal**. Elke groep ontwikkelt een eigen spraakgebruik. In organisaties spreken we dan dikwijls van jargon. Ook ten aanzien van het gebruik van humor en van woordgebruik bij boosheid worden impliciete afspraken gemaakt. Ten tweede worden **groepsgrenzen** vastgesteld. Vastgesteld wordt wie wel en niet tot de groep behoort en op welke wijze nieuwelingen in de groep worden opgenomen of hoe er afscheid van mensen wordt genomen. Ten derde ontstaan bij groepsvorming regels omtrent het verwerven van **macht en status**. Daartegenover wordt antwoord gegeven op de vraag hoe om te gaan met **intimiteit, vriendschap** en **liefde**. De grenzen van de intimiteit worden verkend. Door middel van ervaringen met vriendschap, verliefdheden, ruzies en jaloezie worden normen en waarden gesteld. Ten vijfde ontwikkelt een groep een regels met betrekking tot **straf** en **beloning**.

De antwoorden die de leden van een organisatie in de loop van de tijd ontwikkelen op voorgaande vragen van externe aanpassing en interne integratie kunnen volgens Schein vervolgens worden geordend volgens het stramen van een vijftal typen 'basis-assumpties'. Deze som ik hier op. Ten eerste **realiteit en waarheid**. Een groep formuleert normen en waarden over wat voor waar mag worden aangenomen en wat niet. Er moeten afspraken worden gemaakt over wie bepaalt of een oordeel geloofwaardig is en op grond van welke criteria. Tijdens het proces van groepsvorming worden verder normen en waarden geformuleerd ten aanzien van het gebruik van **ruimte**. Ook de **tijdsoriëntatie** wordt vastgesteld. Zo ontstaan impliciet culturele regels over wat snel is, wat op tijd is, wat te laat is, wat veraf is en wat dichtbij is. Mensen vinden letterlijk hun eigen vaste (werk)plek en een dagritme. Een derde en belangrijke basis-assumptie is die van de **menselijke natuur**. In de groep ontstaan opvattingen ten aanzien van goed en kwaad. Zo zijn er groepen die veel vertrouwen in de menselijke natuur hebben. Controlemechanismen zijn dan nauwelijks aanwezig. Een groep die fundamenteel argwanend of negatief is ten aanzien van de menselijke natuur, bouwt juist veel controle- en verdedigingsmechanismen op. Leden van een groep creëren ten vierde normen en waarden over de **mate van activiteit** en inzet. Wat in de ene groep of organisatie als hard werken wordt beschouwd, is elders een 'makkelijk dagje'. Ook criteria om niet te hoeven werken worden ontwikkeld. In de ene organisatie is het normaal om bij verkoudheid thuis te blijven, terwijl elders medewerkers vanuit het zie-

kenhuis nog telefonisch contact met klanten hebben. Ten slotte zijn **relaties** onderwerp van aandacht. Een groep ontwikkelt normen en waarden over de omgang met andere groepsleden. Grenzen van intimiteit worden verkend en afgebakend.

Voor- en nadelen van cultuurbeschrijvingen aan de hand van een theoretisch kader

Het voordeel van cultuurbeschrijvingen aan de hand van een theoretisch kader, is dat er sprake is van een vaak goed doordacht geheel van inzichten. Er is sprake van samenhang. Tevens biedt deze manier van cultuurbeschrijving ruimte en openheid in het onderzoek. Ook de benadering van Schein, die een checklist aanbiedt in de vorm van de vragen en de basisassumpties, geeft voldoende gelegenheid om als onderzoeker zelf accenten te leggen. Dit is meteen ook het nadeel van de werkwijze. De aanpak is weinig gestructureerd en maakt vergelijkbaarheid tussen culturen lastig. De onderzoeker dient zelf prioriteiten te stellen bij onderzoek en verslaglegging.

7.3.3 Cultuurbeschrijving aan de hand van een set van dimensies

Een tweede manier om een organisatiecultuur te beschrijven is door kenmerken van de organisatie te plaatsen op een aantal dimensies. In feite is er sprake van een continuüm van cultuurkenmerken. Van aanhangers van deze benadering zijn Hofstede (1981) en Sanders en Neuijen (1989) bekende voorbeelden.

De dimensies van Hofstede

Hofstede deed onderzoek naar nationale verschillen in diverse vestigingen van één onderneming. De verschillen bracht hij onder in vier dimensies:

machtsafstand tussen medewerkers

groot _____ klein

oriëntatie op regels

sterk _____ soepel

individualiteit _____ **collectiviteit**

masculiniteit _____ **femininiteit**

Door het analyseren van de cultuur van de vestigingen ontstonden interessante vergelijkingsmogelijkheden tussen de nationale culturen waar de vestigingen deel van uitmaakten.

De dimensies van Sanders en Neuijen

Sanders en Neuijen (1989) bouwden voort op het onderzoek van Hofstede, alleen onderzochten zij verschillende bedrijfsculturen binnen dezelfde nationale cultuur. In plaats van vier gebruikten ze zes dimensies:

procesgericht	resultaatgericht
mensgericht	werkgericht
organisatiegebonden	professioneel
open	gesloten
strakke controle	losse controle
pragmatisch	normatief

De dimensies uit het Neuro Linguïstisch Programmeren

Een in wetenschappelijke literatuur minder bekende, maar desalniettemin zeer interessante set van dimensies is afkomstig uit de methode van het Neuro Linguïstisch Programmeren. Sinds de jaren zeventig deed de methode van het Neuro Linguïstisch Programmeren (NLP) in therapeutische en managementkringen haar intrede (Hollander, Derks, Meijer, 1990). NLP is een verzameling van methoden uit met name de psychologie en de taalwetenschappen, die toepasbaar is bij het zoeken naar innerlijke processen en gedragsstructuren van individuen. NLP is vanaf 1974 ontwikkeld door Grindler en Bandler. Zij combineerden hun kennis van linguïstiek met kennis van de psychologie. Ofschoon NLP haar basis vindt in verschillende wetenschappelijke disciplines, is het als complete methode nooit wetenschappelijk getoetst. NLP is vooral bekend om de praktische toepasbaarheid met als doel effectieve communicatie en resultaatgerichte verandering van gedragspatronen. Een van de methoden erbinnen is die van het effectief gebruik maken van metaprogramma's, ook wel sorteerstijlen genoemd. Metaprogramma's of sorteerstijlen kunnen beschouwd worden als de mentale programmering van een individu. Ze bepalen de keuze voor gedrag en taalgebruik van mensen. Wanneer we de metaprogramma's niet beschouwen als de programmering van individuen, maar van groepen of culturen, levert dat een interessante set van dimensies op voor het maken van een cultuurbeschrijving. Uiteraard met de notie, zoals dat altijd het geval is bij cultuurbeschrijvingen, dat generaliseerd wordt en dat individuen kunnen afwijken van het cultuurpatroon. De vertaalde metaprogramma's van individueel naar collectief niveau zijn:

Verkrijgen versus vermijden

Verkrijgende culturen ondernemen acties, omdat de leden ervan bepaalde dingen willen bereiken, verkrijgen of bezitten. Er worden prioriteiten gesteld, die ook gehanteerd worden. Deze culturen hebben echter moeite met het bepalen wat vermeden dient te worden, waardoor soms grote risico's worden genomen. Verkrijgende culturen reageren het best op uitdagingen, aansporing en prikkeling. Vermijdende culturen wil-

len risico's minimaliseren. Leden van een vermijdende cultuur worden gemotiveerd door ergens vanaf te zijn, ergens geen last van te hebben, gevaar buiten te sluiten. Zij hebben moeite met het voor ogen blijven houden van doelen en prioriteiten. Een vermijdende cultuur reageert het best op dreiging en vermaning.

Extern referentiekader versus intern referentiekader

Een cultuur kan gericht zijn op haar externe omgeving, op klanten of andere groepen dan de eigen groep, of met name intern gericht zijn, op onderlinge processen en personen. Ook de wijze waarop gebeurtenissen worden geëvalueerd verschilt dan. Culturen met een extern referentiekader zullen falen of succes afmeten aan de mening van externen, van de omgeving, terwijl culturen met een intern referentiekader zelf hun criteria voor succes en falen zullen formuleren.

Verschildzoekers versus overeenkomstzoekers

In iedere situatie zullen leden van een cultuur hun aandacht richten op ofwel verschillen in vergelijking met andere situaties ofwel overeenkomsten. Overeenkomstzoekers zullen vooral situaties inschatten op basis van herkenning. Een situatie wordt gerelateerd aan wat al bekend is. Een overeenkomstzoekende cultuur is wars van veranderingen. Een verschildzoekende cultuur daarentegen creëert verandering in een snel tempo. Er wordt continu gereorganiseerd en creativiteit en vernieuwing staan hoog in het vaandel.

Opties versus procedures

In sommige culturen vinden mensen het moeilijk om procedures meer dan eens op te volgen. De kracht van de cultuur ligt juist in het zoeken naar nieuwe wegen en het ontwerpen van nieuwe procedures en werkwijzen. Zelfs als een procedure blijkt te werken zal men trachten deze te veranderen of te verbeteren. Een proceduregerichte cultuur daarentegen, is goed in het 'op de juiste manier uitvoeren van taken'. Het afmaken van zaken en het nauwgezet volgen van de procedure is een bijna dwangmatige behoefte.

Deelgrootte: globaal versus specifiek

Culturen verwerken en presenteren informatie globaal of specifiek. Globale culturen overzien de toekomst op langere termijn en in een groter verband. Details worden niet gesignaleerd. Specifieke culturen zijn juist geconcentreerd op details. Informatie uit en over de omgeving wordt verzameld in de vorm van kleine hoeveelheden data. De tijdsoriëntatie is kortcyclisch. De logica van het grotere geheel krijgt minder aandacht.

Beslissen: intuïtief versus zintuiglijk

Mensen beslissen op grond van gevoel en intuïtie of op basis van het interpreteren van feitelijke waarnemingen, data en redenen. In verschillende culturen worden op ver-

schillende gronden beslissingen genomen. In een cultuur die gekenmerkt wordt door een hoge waardering voor intuïtie en gevoel, worden beslissingen op grond hiervan genomen. In andere culturen zijn metingen, onderzoek en redeneren doorslaggevend wanneer keuzen gemaakt moeten worden.

Wikken versus beschikken

In beschikkersculturen wordt het leven of het werk volgens plan georganiseerd. Er zijn schema's, roosters, plannings, tijdregistraties. In deze culturen worden afspraken op tijd nagekomen. Het accent ligt op reguleren en controleren. In wikkerculturen worden het werk en het leven spontaan georganiseerd. Afspraken worden niet altijd nagekomen en het is geen schande om terug te komen op beslissingen, zo er überhaupt al heldere beslissingen genomen worden.

Voor- en nadelen van cultuurbeschrijvingen aan de hand van dimensies

Het voordeel van het werken met dimensies is, dat onderlinge vergelijking van culturen of subculturen goed mogelijk is. Deze methode leent zich dan ook bij uitstek voor toepassingen binnen een differentiatieperspectief, waarbij de nadruk ligt op verschillen en tegenstellingen binnen een organisatie. Veel organisatieonderzoekers die gebruik maken van een set van dimensies, doen dit niet alleen tijdens de analysefase, maar ook bij het verzamelen van gegevens. Er wordt dan gebruik gemaakt van voorgestructureerde interviews of vragenlijsten, de meer kwantitatieve onderzoeksmethoden. Het risico van cultuurbeschrijving aan de hand van dimensies is in dat geval, dat belangrijke elementen van de cultuur die niet binnen de dimensies vallen over het hoofd worden gezien. We kunnen ons afvragen of op die manier niet alleen de zichtbare uitingsvormen van cultuur gemeten worden.

7.3.4 Cultuurbeschrijving aan de hand van een typologie

Een derde manier om cultuur te analyseren, is om gebruik te maken van een typologie. Typologieën zijn categorieën, die worden gebruikt om organisaties te karakteriseren en van elkaar te onderscheiden. We kunnen in het onderzoek naar organisatieculturen twee soorten typologieën onderscheiden. Ten eerste typologieën die eigenlijk een combinatie van meerdere dimensies zijn. Ten tweede typologieën die de vorm hebben van een metafoor, aan de hand waarvan een aantal karakteristieken tegelijk aan de organisatie toegekend wordt.

De matrix van Deal en Kennedy

In de eerste vorm worden twee dimensies gecombineerd. Zo ontstaat er een matrix met vier velden. Culturen kunnen dan op grond van de combinatie van kenmerken binnen een van de typologieën ondergebracht worden. De typologie van Deal en

Kennedy (1982) is hier een voorbeeld van. Deal en Kennedy onderscheiden vier typen organisaties aan de hand van een combinatie van de volgende twee dimensies: hoog dan wel laag risico dat verbonden is aan beslissingen en snelle dan wel trage feedback op de kwaliteit van die beslissingen. Zo onderscheiden zij: de **'tough-guy macho culture'**, waar risico's groot zijn en de feedback snel terug komt. De **'work-hard play-hard culture'**, waar de feedback snel beschikbaar is maar risicomijdend gewerkt wordt. De **'bet your company culture'**, waar de feedback pas na jaren komt, maar toch grote risico's genomen worden. De **'process culture'**, waar nauwelijks sprake is van feedback en resultaten niet of moeilijk meetbaar zijn. In deze organisaties is de primaire aandacht niet gericht op resultaten, deze zijn immers toch nauwelijks waarneembaar, maar op de processen in de organisatie.

De neurotische stijlen van Kets de Vries en Miller

De typologie 'neurotische stijlen' van Kets de Vries en Miller (1986) is een voorbeeld van het gebruik van metaforen om organisaties te typeren. Kets de Vries en Miller typeren culturen in organisaties als fantasieën of neurosen. Volgens hen zijn de neurotische stijlen die zich in de organisatie hebben gevormd afgeleid van de persoonlijke fantasieën of neurosen van een invloedrijke leider. Zo onderscheiden zij: de **dwang-neurotische organisatie**, waarbinnen grondige rituelen, routine en formalistische lijnen de behoefte om het lot naar de hand te zetten moeten verwezenlijken. De **paranoïde organisatie**, waar vanuit een wantrouwen jegens alles en iedereen het accent ligt op beheersing, controle en centralisatie. De **theatrale organisatie**. Hier is het hoofddoel indruk maken op mensen, waardoor in dit type organisaties overactiviteit, impulsiviteit, een enorm scala aan projecten en vernieuwingen voorkomt. De **depressieve organisatie** is juist het tegenovergestelde van de theatrale organisatie. Mensen zijn fatalistisch, omdat ze het idee hebben dat ze de loop der dingen niet kunnen veranderen. Traagheid, behoudzucht en bureaucratie zijn dan kenmerk. Tenslotte onderscheiden ze de **schizoïde organisatie**, waar de leider vlucht voor de realiteit. Er ontstaat dan een leiderschapsvacuüm, waardoor de organisatie verandert in een politiek slagveld, met elkaar tegenwerkende afdelingen en groepen.

Voor- en nadelen van cultuurbeschrijvingen aan de hand van een typologie

Typologieën lenen zich bijzonder goed voor een cultuurbeschrijving binnen de integratiebenadering, waarbij de nadruk ligt op de culturele eenheid binnen de organisatie. Door gebruik te maken van een typologie kunnen de opvallende gegevenheden van de cultuur begrijpelijk worden geanalyseerd en gepresenteerd. Typologieën geven als het ware een karikatuur van een organisatie en als zodanig zijn zij uitermate geschikt om de extreme kenmerken uit te lichten. Net als bij het werken met dimensies moet ook hier worden gewaakt dat door deze benadering de aandacht niet eenzijdig op (een combinatie van) een aantal kenmerken wordt gericht, waarbij dan andere essentiële punten over het hoofd worden gezien.

7.4 De functionaliteit en consistentie van organisatiecultuur in het licht van sturing

Bovenstaande theoretische beschouwingen vormen het vertrekpunt voor een nadere analyse van de cultuur van de politie Kennemerland. Die analyse beoogt een antwoord te geven op de vraag of cultuur een effectief middel kan zijn voor het geven van sturing. Om die vraag te beantwoorden dienen we de cultuur van de politieorganisatie te bezien op haar functionaliteit en haar consistentie.

Organisatiecultuur functioneel?

Managers in allerlei soorten organisaties klagen hun nood over de disfunctionaliteit van 'hun' organisatiecultuur en geven de wens te kennen deze te willen veranderen. Daarmee stellen zij de vraag aan de orde van de functionaliteit van de organisatiecultuur. Deze vraag wordt vaak verward met een discussie over sterke en zwakke culturen. In literatuur wordt dikwijls onderscheid gemaakt tussen zogenaamde sterke en zwakke culturen (bijv. Deal en Kennedy, 1982/Pascall en Athos, 1981). Sterke culturen zouden dan culturen zijn waarbij een consistent en niet ter discussie staand patroon zichtbaar is. Aan de term sterke cultuur kleeft een waardeoordeel. Een sterke cultuur wordt door sommige organisatiekundigen beschouwd als voorwaarde voor een succesvolle organisatie.

De verwarring wekt een verkeerd beeld. De sterkte of zwakte van een cultuur zegt nog niets over de vraag of de cultuur functioneel of disfunctioneel is. Die vraag heeft namelijk primair betrekking op de specifieke inhoud van een cultuur: de werkelijkheidsvisies, de waarden en gedragscodes die richting geven aan het handelen van de leden van de organisatie. Het is heel goed denkbaar, dat een groep een sterk cultuurpatroon heeft ontwikkeld, dat disfunctioneel is voor het behalen van de doelstellingen van de organisatie of voor de wijze waarop het management sturing geeft (of zou willen geven) aan de organisatie.

Organisatiecultuur consistent?

De vraag naar de consistentie van een organisatiecultuur wordt in dit onderzoek toegespitst op de onderlinge relatie van de verschillende subculturen binnen de organisatie. Op zichzelf behoeft het bestaan van subculturen geen negatieve gevolgen te hebben voor de effectiviteit van sturing in een organisatie. Verschil, eigenheid van groepen medewerkers en enige competitie hebben vaak een positief effect op het werkklimaat. Er kan ook een goed strategisch gebruik van worden gemaakt om een organisatie doelgericht te sturen en desgewenst verandering te bewerkstelligen. In veel gevallen blijkt echter culturele inconsistentie toch een obstakel te zijn voor effectieve sturing binnen een organisatie. In een tweetal opzichten kan het namelijk negatieve effecten gevolgen hebben. Allereerst is het mogelijk dat het bestaan van totaal verschillende subculturen uitmondt in elkaar tegenwerkende sturende krachten binnen de orga-

nisatie, waardoor de functionaliteit van bepaalde subculturen niet tot haar recht komt en verwordt tot disfunctionaliteit en verspilde energie. In de tweede plaats bemoeilijkt culturele inconsistentie de interne communicatie. Door het bestaan van verschillende subculturen kan het communiceren van boodschappen van de ene naar de andere subgroep een lastige aangelegenheid worden. De ene subculturele subgroep begrijpt de overwegingen en bedoelingen van de andere niet.

8 De cultuur van het korps; de overeenkomsten

Het idee dat buitenstaanders over de politie hebben is dat van een apparaat van regels, procedures, wetten, uniformen en uniform werken, rangen en hiërarchie. Voor wie echter iets verder kijkt, ontvouwt zich echter een tegengesteld beeld. De politie is een tamelijk chaotische organisatie, waar veelal intuïtief en reactief en juist niet volgens procedures en planningen te werk wordt gegaan. Maar ook waar collega's voor elkaar door het vuur gaan en waar voor velen het werkplezier groot is. Wie nog wat langer in de organisatie verkeert, zal met name getroffen worden door de verschillen tussen leiding en uitvoerenden. Ondanks deze subculturele verschillen kan er toch gesproken worden van bepaalde gemeenschappelijke normen en waarden, welke ik hier zal beschrijven. Daarbij volg ik de werkwijze zoals ik die hiervoor besproken heb. Eerst maak ik de cultuurkenmerken zichtbaar aan de hand van de dimensies en typologieën. Hierbij wil ik het echter niet laten. Cultuuranalyse is immers niet compleet zonder dat de samenhang, het patroon, in kaart wordt gebracht. Mijn doel is om dan ook om daadwerkelijk tot de kern van de cultuur door te dringen en het cultuurpatroon in kaart te brengen. Dit doe ik ten eerste om van de uiterlijk waarneembare kenmerken afstand te nemen en de achterliggende vragen te achterhalen. Wanneer op die manier cultuurkenmerken én achterliggende vragen zijn verzameld, is het zaak deze in kaart te brengen³⁹, ofwel de interne logica van het cultuurpatroon te expliciteren.

8.1 De gemeenschappelijke cultuurkenmerken

In het methodologische hoofdstuk heb ik aangegeven op welke wijze ik gegevens heb verzameld binnen de politie Kennemerland. In het vorige hoofdstuk heb ik vervolgens uiteengezet aan de hand van welk kader ik de data geanalyseerd heb. Uit het onderzoek blijkt dat er binnen de politie Kennemerland weliswaar een sterk cultuurpatroon bestaat, zowel op het niveau van subgroepen als op overkoepelend niveau, maar dat de subculturele verschillen aanzienlijk zijn. Toch zijn er ook genoeg waarden of werkelijkheidsconcepties die geldigheid hebben voor het korps als geheel. We kunnen de cultuur van het korps Kennemerland kenschetsen als mensgericht, theateraal, intuïtief en wikkend en optiegericht. Wat deze kenmerken inhouden en hoe deze vorm krijgen in de dagelijkse praktijk beschrijf ik hier.

Mensgerichtheid

Wie een agent vraagt wat zijn of haar beroep is, krijgt een standaardantwoord: "ik zit bij de politie". Pas in tweede instantie volgt uitleg over wat dan de functie bij de politie is. Wie bij de politie werkt, voert daar niet alleen het beroep uit, maar hoort ook bij een cultuur die soms kenmerken van een club of familie vertoont. Een van die

familiale trekken is dat de organisatie weliswaar zwarte schapen kent, maar nauwelijks mensen uitstoot. Wanneer een medewerker niet naar behoren functioneert, zal getracht worden een andere, wel geschikte functie te vinden. Om ontslagen te worden moet een medewerker echt grof of herhaaldelijk de fout ingaan. Andersom wordt ook moeite gedaan voor mensen die de organisatie graag wil behouden, maar die dreigen weg te gaan, getuigt het volgende.

Binnen het korps bestaat een aanzienlijk aantal functies die in de wandelgangen worden aangeduid met 'brigadier lege dozen'. Functies die gecreëerd zijn of worden vervuld, terwijl menigeen vraagtekens zet bij het nut van de taak. Opvallend is dat wanneer daarover gepraat wordt, wel eens de functie, maar nooit de persoon ter discussie staat. In het uiterste geval wordt volstaan met de opmerking: wat moet je dán met hem?

Wie bij de politie werkt, koos tot voor kort voor een loopbaan voor het leven. Beginnend met een opleiding aan een politieinternaat, via diverse ambtsjubilea uiteindelijk naar het pensioen. Waarna het overigens nog mogelijk is om toe te treden tot de seniorenclub die regelmatig bijeen komt om te klaverjassen en bij te praten. En zelfs daarna is het niet afgelopen, blijkt uit het volgende ritueel.

Bij begrafenissen van collega's is er sprake van een grote betrokkenheid van collega's. Velen bezoeken de begrafenis of crematie en het is een ritueel om de begrafenisstoet langs het hoofdbureau te laten rijden, waarbij medewerkers dan naar buiten komen om een groet te brengen aan de overledene.

Het behoren bij de politiecultuur beperkt zich niet tot werktijd. Ook daarna trekken collega's veelvuldig met elkaar op. Dit geldt zeker voor de uitvoerders en in iets mindere mate voor de managers. Zo zijn er diverse politiesportverenigingen en teams, activiteitsclubs en informele vriendennetwerken. Er worden activiteiten georganiseerd voor het hele korps of voor een afdeling waarbij ook partners welkom zijn en het jaarlijkse Sinterklaasfeest zorgt dat ook kinderen vertrouwd raken met de werkplek van hun vader of moeder. Er is de politiesportvereniging, korpssoos voor managers, het regionale sportevenement sterrenslag, de politievisvereniging, de klaverjasclub, het vrouwennetwerk, de volleybalploeg etcetera. Naast de culturele betekenis van de sterke netwerken is er ook een praktische verklaring te geven voor het bestaan hiervan. Door de onregelmatige diensten van veel medewerkers is het lastig om binnen reguliere verenigingen en andere sociale verbanden te functioneren. De politieactiviteiten

bieden dan een welkom alternatief. Daarnaast is het zo dat politiemedewerkers behoefte hebben aan contact met 'gelijkgestemden', wat zij zelf wijten aan het specifieke karakter van hun werk en de gebeurtenissen die ze dagelijks meemaken. Het volgende interviewcitaat met een agent spreekt boekdelen.

"Als je een tijd bij de baas werkt, begrijpt je vrouw je nog moeilijk."

"Maar vertel je thuis dan niet wat je op je werk doet (D.B.)?"

"Kan ik uitleggen hoe dat lijkt eruit zag, moet ik mijn kinderen uitleggen wat een verkrachter doet, hoe we die collega hebben gedold, wat er hier allemaal gebeurt? Nee, collega's die met een agente getrouwd zijn hebben het een stuk makkelijker. Dit werk is slecht voor je huwelijk. Je begrijpt elkaar niet meer. Daarom zijn zoveel collega's gescheiden."

Sanders en Neuijen maken een onderscheid tussen mensgerichte en taakgerichte organisaties. Uit het bovenstaande zal duidelijk zijn dat de politie bij uitstek een mensgerichte organisatie is. Een mensgerichte organisatie kenmerkt zich door het gevoel van medewerkers dat er rekening wordt gehouden met persoonlijke problemen en dat de organisatie verantwoordelijkheid neemt voor het welzijn van werknemers en hun gezinnen (1989, p. 42). Naast de hiervoor genoemde kenmerken, is een ander verschijnsel dat zich voordoet bij mensgerichte organisaties dat beslissingen vaker door groepen of commissies worden genomen dan door individuen. Ook in het onderzoekskorps is dit het geval. Voor vrijwel ieder probleem wordt een werkgroep, projectgroep of iets dergelijks opgericht. Dit wil overigens niet altijd zeggen dat de werkelijke besliskracht ook echt bij deze werkgroepen ligt. Het idee echter dat er géén commissie zou worden gevormd, is echter bepaald niet bevorderlijk voor het draagvlak van ideeën, dus wordt deze per definitie in het leven geroepen.

Zoals gezegd heeft de politieorganisatie familiale kenmerken. En hoe zeer er ook sprake is van subculturele verschillen en interne onenigheid, naar buiten toe vormt de politie een eenheid. Het beeld dat politiemedewerkers hebben van de buitenwereld en ten aanzien van buitenstaanders houdt hiermee verband. De buitenwereld wordt door zowel managers als agenten beschouwd als een constellatie van hindernissen die bezworen moeten worden. Iedere agent doet dat weliswaar op de eigen manier, maar voor allen geldt dat de buitenwereld als licht vijandig wordt beschouwd. Ofschoon ook binnen het korps het klantgericht- en kwaliteitsdenken intrede doet, wordt nog altijd gesproken in termen van de lastige burger of de veeleisende externe instantie of de samenzwerende media in plaats van dat er gesproken wordt over klanten, opdracht-

gevers en afnemers. Ook tussen politie en justitie, twee organisaties die in hun dagelijkse werk nauw samenwerken, bestaat een soort haat-liefdeverhouding. Ofschoon beide partijen overtuigd zijn van hun wederzijdse afhankelijkheid, wordt de andere partij vooral als lastig, bureaucratisch en veeleisend beschouwd. De houding van politiemensen ten opzichte van de buitenwereld is logisch verklaarbaar. Politiemensen kennen de buitenwereld relatief slecht. Sinds kort komt het voor dat mensen hun loopbaan buiten de politieorganisatie voortzetten en dat buitenstaanders de organisatie komen versterken. Vroeger was dit alleen voor bepaalde administratieve en staf-functies het geval, waarbij dan binnen het korps een sterk onderscheid werd gemaakt tussen 'politie en burgerpersoneel'. Toch blijven politiemedewerkers ervan overtuigd dat 'het bij de politie anders werkt dan overal elders'. Wanneer gesproken wordt over het invoeren van een bepaalde managementtechniek, is het dikwijls zo dat politie-managers er van overtuigd zijn dat die geen geldigheid heeft bij de politie. Een eerste vraag aan externe organisatieadviseurs en opleiders is: "wat is uw ervaring bij de politie", alvorens tot samenwerking wordt overgegaan.

Het beeld dat politiemensen van de buitenwereld hebben wordt gekleurd door een specifieke manier van het waarnemen van die buitenwereld, blijkt uit mijn eigen ervaring en uit een project bij de politie Amsterdam-Amstelland.

Het fascineerde mij (D.B.) toen ik pas bij de politie kwam werken hoe het beeld van de stad zich bij mij vormde. Ik kende Haarlem slecht, en na het meedraaien van een aantal (nacht)diensten overzag ik de stad als een soort kaart met zwarte uitroeptekens. Adressen waar criminelen wonen, 'foute' kroegen, plaatsen waar regelmatig wordt gevochten. Voordat ik wist welk café leuk was om wat te drinken, wist ik in welk café er gedeald werd.

Bij de politie Amsterdam-Amstelland heeft men geëxperimenteerd met cursussen 'positief denken', om tegenwicht te geven aan de vele negatieve ervaringen die politiemensen te verwerken krijgen tijdens de uitvoering van hun werk.

Een andere reden dat politiemensen een afwerende houding ten opzichte van de buitenwereld hebben, is dat zij op gespannen voet met die buitenwereld leven met betrekking tot het uitwisselen van informatie. De politie functioneert op basis van informatiebeheer. Zonder continue informatiestroom zou het onmogelijk zijn te weten wat er in een buurt leeft en waar criminelen zich ophouden. Politiemensen moeten dus vaak de straat op om die informatie te verzamelen, begeven zich undercover in criminele circuits en horen mensen uit. Er dient daarbij gewaakt te worden,

dat er geen informatie uit de organisatie weglekt. Criminelen zijn er uiteraard op uit om zoveel mogelijk te vernemen van wat de politie doet⁴⁰. Werken bij de politie vereist dus enerzijds een nieuwsgierigheid naar alles wat er in de omgeving gebeurt en een open houding, en anderzijds terughoudendheid tegenover niet-politiemensen. Wanneer een agent zijn of haar ervaringen van een werkdag wil delen, ligt het meer voor de hand dit met een collega te doen dan op een verjaarsfeestje of met familie. Het belang van het mensgerichte karakter van het politiekorps is hieruit verklaarbaar. Dat de angst voor verlies van informatie soms gegrond is, wordt door onderstaand voorbeeld geïllustreerd.

In een politieteam was een actie gepland, waarbij een bepaald café zou worden binnengevallen, in verband met drugshandel. Na weken van voorbereiding, waaruit duidelijk werd dat een criminele groepering zich regelmatig in het café ophield, werd een groep van 20 politiemensen samengesteld om de inval te doen. Aangekomen bleek het café echter leeg. Verklaring van de teamchef was "dat er sprake moest zijn van een lek". Besloten werd om de volgende keer niemand behalve de chef en een groepsbegeleider te laten weten wat er zou gaan gebeuren en de agenten met een smoes in dienst te roepen.

Samenvattend kan de politie gekenmerkt worden als een mensgerichte organisatie, waarvan de werknemers zich op elkaar richten en over een ten minste waakzame houding ten opzichte van de buitenwereld beschikken, veroorzaakt door de aard van het werk en door een continue aandacht voor het gevaar van informatieverlies.

Theatraliteit

Wanneer de cultuur rondom vernieuwing en verandering in het korps wordt geanalyseerd, ontvouwt zich een chaotisch, ad hoc en soms frustrerend beeld. Er bestaat een enorme hoeveelheid aan initiatieven en ideeën over verandering en een andere aanpak van politiewerk. De ideeën worden snel als experiment ingevoerd en het aantal zogenaamde 'pilotprojecten' is dan ook aanzienlijk groter dan het aantal activiteiten dat gericht is op het onderzoeken van de haalbaarheid van een initiatief of op het implementeren van geslaagde pilotprojecten. Draagvlak van uitvoerders voor de projecten is moeilijk te creëren. Men voelt zich overweldigd door het aantal en de complexiteit van projecten.

Niet alleen wat betreft de hoeveelheid, maar ook wat betreft haalbaarheid kent de organisatie haar eigen grenzen slecht. Er is sprake van een hiërarchische scheuring tussen verschillende niveaus en afdelingen, waarbij het management of een stafafdeling de meest geavanceerde projecten tracht te implementeren, terwijl aan de basis de reguliere arbeidsprocessen nog niet goed verlopen. Dit leidt tot frustratie bij uitvoerders en tot verbazing bij management en stafmedewerkers, als zij constateren dat een project wel gedragen wordt, maar dat het stuk dreigt te lopen omdat de dagelijkse werkwijzen een bottleneck vormen. Het resultaat is het ontstaan van prachtige projecten, het verkrijgen van prijzen en externe lof hiervoor, maar een immens afbreukrisico van die projecten wanneer deze in de reguliere structuur van de organisatie geïmplementeerd moeten worden. Een stafmedewerker vertelt hierover:

“Het valt mij zo tegen hoe weinig je hier kunt realiseren. Je krijgt de teams niet mee. Ik heb dan de neiging om mensen zelf rechtstreeks te gaan aansturen, zodat je niet over al die schijven hoeft. Dan beleg ik een vergadering met agenten, zodat ik om de leidinggeevenden heen kan gaan. In de lijn bloedt alles dood”.

Deze stafmedewerker is geen uitzondering. Wanneer projecten dreigen te mislukken of het gaat niet goed op een bepaalde afdeling, ontstaat de neiging van staf en hoger management om zich met details van de aansturing op de werkvloer (wie vervangt elkaar in een dienst, wie vult een formuliertje in bij inbeslagneming van een voertuig) bezig te gaan houden. Kleine problemen vormen immers de valkuilen voor de vernieuwingen, terwijl de grote, ingewikkelde elementen van de vernieuwing (het inbouwen van mobiele computers in de auto's, het veranderen van alle roosters) snel gerealiseerd kunnen worden, toont ook onderstaand voorbeeld aan.

Bij een grootscheeps project, waarbij de bedrijfsprocessen van politie en justitie beter op elkaar afgestemd moeten worden, worden goede resultaten geboekt. Het koppelen van de automatiseringssystemen van beide organisaties is een waar technisch hoogstandje. Met het project wordt een innovatieprijs behaald. Uiteindelijk blijkt de faalfactor voor het project het basale feit dat het overzicht van chefs over de werkzaamheden van de uitvoerende medewerkers ontbreekt. De chef weet niet wat medewerkers doen en dus is het ook niet mogelijk de afstemming beter te regelen.

Hoe ontstaat nu dat patroon van steeds weer opnieuw initiatief tot innovatie nemen, ook wanneer het afbreukrisico bekend is? De behoefte aan erkenning van de organisatie als geheel door de buitenwereld en door individuen binnen de organisatie is er debet aan dat deze manier van werken in stand wordt gehouden. De behoefte van de politie om zich te profileren is enorm. Dit geldt met name voor het topmanagement. Dit is verklaarbaar vanuit het feit dat de politie zich niet kan profileren door middel van het tonen van resultaten en daarom met behulp van overtuigingskracht haar bestaansrecht en legitimiteit moet verantwoorden. In termen van Deal en Kennedy (1982) is de politie typisch een voorbeeld van een 'process culture'. De resultaten van politie-inspanningen zijn moeilijk meetbaar en er is op de meeste activiteiten geen sprake van het krijgen van feedback. Deze problematiek hebben we al gezien bij de behandeling van de sturingsperikelen. Daar bleek dat outputmeting binnen de politie een probleem is. Resultaten van het politiekorps als geheel en van individuen binnen het korps zijn slecht meetbaar. Toch bestaat de behoefte van individuen om succes in het werk aan te tonen. De politieorganisatie in haar totaliteit poogt buitenstaanders te overtuigen van het feit dat de politie haar taak naar behoren uitoefent. Er ontbreken duidelijke criteria voor succes en falen, met andere woorden feedback op de manier van werken. In combinatie met de behoefte aan erkenning van de politieorganisatie leidt dit tot het ontstaan van een cultuur die we kunnen kenmerken met behulp van de typologie van Kets de Vries en Miller (1986) als een theatrale organisatie. Met een theatrale organisatie wordt bedoeld een organisatie waarbinnen het leidend motief is: indruk maken op de omgeving en aandacht trekken ten opzichte van andere personen of andere organisaties.

“De politie is fantááááástisch” (van Keulen-Schellaert in een klein boekje met typische cultuurkenmerken van de politie samengevat in kreten, 1992).

Een theatrale organisatie kenmerkt zich door overactiviteit, impulsiviteit en roekeloosheid. Er zijn veel uiteenlopende projecten en ideeën, gebaseerd op overtuigingen en impulsen en niet op feiten. Macht is in hoge mate gecentraliseerd en men probeert proactief te handelen. Het resultaat is echter vaak een reactief handelen, omdat er een goed informatiesysteem ontbreekt. De top van dergelijke organisaties bemoeit zich met operationele details, omdat de structuur van de organisatie helemaal niet is toegerust voor de ad hoc aanpak (Kets de Vries en Miller, 1986). Dit, nogal zorgwekkende beeld, gaat tot op zekere hoogte op voor het korps Kennemerland en voor de politie als geheel.

Intuïtie, wikken, optiegerichtheid

Wat mij verbaasde toen ik bij de politie mijn intrede maakte, was de sterke nadruk op gevoel en intuïtie in de ogenschijnlijk masculiene wereld. Aandacht voor details, een snelle reactie op gebeurtenissen, is vooral voor uitvoerende agenten van levensbelang. Echter ook het beleidsproces komt primair tot stand op grond van gevoel, koers zoeken in plaats van koers bepalen en op basis van actuele ontwikkelingen in het korps of in de politiek. Een agent vertelt hierover tijdens een interview:

“Intuïtie is het sterkste wapen van een agent. Wat heb je aan je vechttechnieken en aan je wapen als je niet aanvoelt of een situatie gevaarlijk is. Een diender zonder gevoel is een dooie diender.”

De nadruk op intuïtie en op improvisatievermogen, is niet verwonderlijk wanneer we het voorgaande in beschouwing nemen, waaruit bleek dat het koersen op grond van resultaatmetingen vrijwel onmogelijk is. Twee dimensies uit de NLP-metaprogramma's zijn een intuïtieve versus een zintuiglijke organisatiecultuur en wikken versus beschikken. De cultuur in het korps van onderzoek is meer intuïtief dan zintuiglijk en meer wikkend dan planmatig of beschikkend. Beslissingen van zowel managers als uitvoerders worden genomen op grond van overtuigingen, gevoel en intuïtie in plaats van op plannings, analyses, resultaat waarnemingen en doelstellingen. Onderstaande interviewcitaten geven een beeld van de wijze waarop op elk niveau in het korps intuïtie en het nemen van besluiten op grond van wikken zwaar weegt.

Een agent: “Voor ons zijn indicaties belangrijk. Voor justitie tellen echter alleen maar de feiten. Dat is ook goed, je moet toch bewijs hebben. Dat is voor ons wel eens moeilijk. Je bent toch afhankelijk van de officier. Soms heb ik het gevoel dat ik haar echt moet overtuigen. Als de officier zelf bij de verhoren zou zijn geweest en ze had die gelaatstrek gezien, had ze dezelfde inschatting gemaakt. Maar dat gebeurt nu eenmaal niet. Je moet dan proberen dat gevoel om te zetten in feiten. Daar heb je de verdachte voor nodig.”

Een rechercheur: “Je krijgt een neus voor valse aangiften. Je kunt het vaak al zien bij binnenkomst.”

Een teamchef: "De beste beleidsplannen worden gemaakt op grond van ervaringsleer. Beleid op grond van problemen die zich in het verleden hebben voorgedaan en die toen al doende effectief zijn opgelost. Wanneer dat beleid dan wordt gestandaardiseerd, ontstaat een werkbaar plan."

Een beleidsmedewerker: "De kracht van de organisatie ligt in het korte- en middellange-termijnbeleid. Daadkrachtig optreden als het moet, gebeurt op alle niveaus. Het ontwikkelen van een lange-termijnvisie komt minder goed van de grond en beperkt zich tot oppervlakkige doelstellingen."

De tegenstelling tussen de schijnbare (papieren) bureaucratie, met procedures en dienstvoorschriften en de praktijk van alledag met het ad hoc karakter is groot. Ofschoon plannen lastig is, lange-termijnbeleid ontbreekt en het intuïtieve karakter van de cultuur de theatraliteit van de organisatie nog eens versterkt, is het gelijk ook de kracht van de organisatie. Grootschalige optredens, crisissituaties met betrekking tot bezuinigingen en spoedmeldingen worden adequaat en vakkundig aangepakt en verlopen naar tevredenheid:

"De politie-inzet bij de wateroverlast begin dit jaar verliep fantastisch."

(Algemeen Politieblad, 1995, p. 24)

Politiemensen zijn in staat een grote mate van creativiteit aan de dag te leggen. Wanneer we opnieuw de NLP-metaprogramma's beschouwen, wordt dit duidelijk als we de dimensies optiegericht versus proceduregericht in ogenschouw nemen. Medewerkers van het korps vertonen de neiging steeds weer nieuwe opties te bedenken in plaats van procedures te volgen. Hier doet zich een dilemma voor. De politie is een van de weinige organen in de samenleving die het recht heeft geweld uit te oefenen. Deze gewelddoefening is aan sterke regels en procedures gebonden. Wetten, draaiboeken, opsporingsmethoden en -technieken, bestuurlijke procedures zijn vastgelegd en worden op allerlei manieren gecontroleerd. "Als politiemens zit je in een glazen kastje", wordt wel eens beweerd. Meer dan in andere bedrijven wordt gedrag zichtbaar gemaakt en geobserveerd via instanties en niet te vergeten via de media. Er is sprake van een spanningsveld tussen creativiteit en reglementering. Aan de ene kant is er de aard van het politiewerk, die vraagt om creativiteit. Het oplossen van een grote politiezaak is een wedstrijd in creativiteit met de criminele groepering, evenals het steeds

weer zoeken naar nieuwe wegen om ondanks beperkte middelen toch de veiligheid in een gebied te kunnen handhaven. Aan de andere kant is er de sterke reglementering, ingegeven door het geweldsmonopolie van de politie. Een cultureel verschijnsel binnen de politie is het steeds opnieuw zoeken naar mogelijkheden om binnen de procedures toch de vrijheid te kunnen handhaven. “We bedenken een procedure en vervolgens doen we het anders”, luidt het devies. Onderstaande gebeurtenissen zijn illustratief.

Op een afdeling wordt getracht de tijdsbesteding van een onderzoek van tevoren te plannen. Dit gebeurt met behulp van een zogenaamd werkaanbodformulier. Op het werkaanbodformulier vermeldt de coördinator een tijdspad. Wanneer een agent vermoedt dat de tijd overschreden zal worden, is het de bedoeling dat de agent dat overlegt met de coördinator. In de praktijk werkt niemand met de formulieren. Ze komen niet of veel te laat binnen. De coördinatoren spreken de agenten hier nauwelijks op aan. Een agent op het moment dat ik hem vraag hoe hij met de formulieren en de termijn omgaat: “Welke termijn? Staat er dan een termijn op dat formulier? Oh ja, heb ik nooit eerder gezien. Grappig zeg.”

Wanneer ik (D.B.) aan de zogenaamde mentor-specialisten een cursus geef en we het over het werken met projecten hebben, blijkt dat op veel plaatsen projecten met betrekking tot dezelfde problematiek opgezet zijn. Een ieder vindt het wiel zelf uit. Regelmatig wordt verzocht dat het zo handig zou zijn om draaiboeken te maken of bij elkaar langs te gaan voordat een project wordt gestart. In de praktijk blijkt dat, ook na de cursus, nauwelijks te gebeuren. Liever vindt een ieder de eigen manier uit.

Ook tussen korpsen onderling, op managementniveau is men liever creatief dan dat men overlegt of gebruik maakt van elkaars potentieel. Op de jaarlijkse politie-innovatiebeurs blijken veel korpsen bezig te zijn een betere afstemming tussen politie en openbaar ministerie tot stand te brengen via allerlei pilot-projecten. Er is nauwelijks sprake van uitwisseling van kennis tussen de korpsen die zich met hetzelfde thema bezighouden.

Bij het patroon van de organisatie als intuïtieve, wikkende en optiegerichte cultuur past het kenmerk, dat de cultuur van het korps meer specifiek dan globaal is. Binnen de organisatie doet men weliswaar veel pogingen om verbanden te leggen, activiteiten op elkaar af te stemmen en vooruit te denken, maar in de praktijk blijken de deelgebieden en afzonderlijke projecten steeds weer belangrijker dan het grote geheel. Dit wordt goed zichtbaar wanneer we de voornaamste tijdsoriëntatie in het korps beschouwen. Deze is kortcyclisch van aard en politiemensen op alle niveaus zijn actiegericht. Een goed idee dient direct uitgevoerd te worden en de organisatie is dan ook uitermate sterk in het uitvoering geven aan ad hoc acties. Een andere sterk gewortelde overtuiging is dat tijd niet te plannen is. Een groot gedeelte van het werkaanbod en van de gebeurtenissen is ook feitelijk onvoorspelbaar. Toch wordt in culturele zin overdreven hoe onvoorspelbaar de tijd werkelijk is. Onderstaande voorvallen zijn illustraties voor de wijze waarop met tijd wordt omgegaan in het korps.

Mijn ervaring in de vorige organisatie waar ik (D.B.) onderzoek heb gedaan, was dat ik ten minste twee weken van tevoren een afspraak voor een interview moest maken. In het begin was ik dan ook beduusd wanneer ik iemand vroeg of hij of zij geïnterviewd wilde worden. Dikwijls was het antwoord: leuk, wanneer? Ik pakte dan mijn agenda en begon de volgende week eens te bekijken. Dan kwam al snel een opmerking in de trant van "ik kan vanmiddag wel even".

Het is altijd weer amusant hoe een vergadering begint. Op het afgesproken tijdstip zit iemand te wachten op de vergaderlocatie. Iemand anders loopt binnen, kijkt nog even rond, ziet nog weinig anderen en gaat weer weg om terug te komen "als de rest er is". Wat later komen er wat anderen binnen, waarbij er altijd wel iemand ontbreekt. Dan gaat iemand weer de gang op om de persoon die in het begin is weggelopen terug te halen om te zeggen dat er begonnen kan worden. Ondertussen pleegt iemand nog even een telefoontje of wordt weer weggeroepen.

Uiteraard hebben medewerkers de culturele code over het omgaan met tijd en prioriteit snel door, zij het wellicht op onbewust niveau. Gevolg is dat mensen snel roepen dat iets spoed is en echt niet kan wachten. Zo is er een elektronische postfunctie binnen het automatiseringsnetwerk. Dit 'mail' systeem wordt veelvuldig gebruikt. De mogelijkheid bestaat om spoedberichten te versturen, die dan met voorrang en met een uitroepteken bij de geadresseerde op het beeldscherm verschijnen. Naarmate het mailsysteem langer functioneerde, werden steeds meer spoedberichten verstuurd. Op een gegeven moment reageerde vrijwel niemand meer eerder op een spoedbericht dan op een normaal bericht, omdat een te groot percentage berichten het predikaat 'spoed' mee kreeg.

8.2 De kern van de cultuur in het korps

De cultuurkenmerken, die in de voorgaande paragrafen zijn besproken, lijken in eerste instantie onlogisch en inconsistent. Intuïtief handelen terwijl politiewerk aan wetten en regels gebonden is, mensgerichtheid in een organisatie die zo bureaucratisch oogt, kortcyclisch denken terwijl de politie al eeuwen bestaat. Wanneer we de logica van de cultuur van de politieorganisatie echt willen begrijpen, is het zaak op zoek te gaan naar de vragen die ten grondslag liggen aan de cultuurkenmerken mensgerichtheid, theatraaliteit, intuïtiviteit en improvisatievermogen. Bij de politie liggen drie vragen ten grondslag aan deze cultuurkenmerken. Wanneer we de drie vragen en de gevonden cultuurkenmerken met elkaar in verband brengen, ontvouwt zich de interne logica van de cultuur. Hierna zal ik steeds de centrale vraag weergeven die de basis voor het cultuurpatroon vormt. Vervolgens beschrijf ik de verklaringen van de cultuurkenmerken aan de hand van die vraag. De verwevenheid tussen structurele en culturele kenmerken zal daarbij opvallend zijn. Veel oorzaken van de uiterlijk waarneembare cultuurkenmerken hebben te maken met de specifieke structuur en het onvermogen bepaalde sturingsinstrumenten te gebruiken. Door de vragen die ten grondslag liggen aan de cultuurkenmerken in de onderzoeksorganisatie bloot te leggen, wordt de verwevenheid zichtbaar tussen de structuurkenmerken en de normen en waarden binnen het korps Kennemerland.

Een onbekende missie

De eerste vraag die ten grondslag ligt aan het gemeenschappelijke cultuurpatroon van de organisatie luidt: **hoe gaan we om met het feit dat we onze missie niet kennen en onze doelen nooit zullen bereiken?** De politie heeft in sterke mate te kampen met het probleem waar veel overheidsorganisaties mee te maken hebben: zij is afhankelijk in het bepalen van de organisatiedoelen van het politieke klimaat, de publieke opinie en de toewijzing van middelen. Er wordt geopereerd in een turbulente omgeving die continu van richting verandert. Wanneer een korps net is ingericht op de bestrijding van kleine criminaliteit, kan plotseling het publieke en politieke klimaat omslaan en wordt de organisatie geacht om te schakelen naar de bestrijding van de grote georganiseerde misdaad. De taak van de politie zoals die wettelijk omschreven staat, biedt weinig houvast voor het bepalen van een missie of doelstellingen. Het idee dat het handhaven van de openbare orde en veiligheid alleen of voornamelijk een taak van de politie zou kunnen zijn, is een farce. En toch heeft een ieder verwachtingen over het functioneren van de politie. De onzekerheid over missie en doelstellingen heeft consequenties op macro-niveau, waar het het lange-termijnbeleid van de organisatie betreft, maar ook op uitvoerend microniveau. Een agent weet niet wat hij of zij moet gaan doen in de surveillancedienst; wat voorhanden komt, wordt aangepakt. Het ontwikkelen van een sterk intuïtief vermogen, actiegericht en ad hoc kunnen reageren en beslissingen nemen op grond van details zijn functionele culturele antwoorden op de culturele basisvraag hoe te handelen, ondanks dat gewerkt moet worden zonder een missie en met onhaalbare en onmeetbare doelstellingen. Het gebrek aan een heldere missie en doelstellingen blijkt uit de volgende citaten en waarnemingen.

Een agent in een interview: “Toen ik bij de politie ging werken, had ik het idee van je pakt wie je pakken kan. Als je eerlijk bent dan weet je dat je werk een druppel op de gloeiende plaat is. Als je dat niet accepteert, kan je je werk niet doen.”

Tijdens de ochtendbespreking wordt de voortgang van een moordzaak besproken. Die middag zal er een overleg zijn binnen het geformeerde onderzoeksteam over de vraag of al dan niet moet worden gestopt met het al langlopende onderzoek. Het onderzoek lijkt te zijn vastgelopen en doorgaan zou veel geld en tijd gaan kosten. Iemand stelt de vraag of een argument om te stoppen zou zijn dat het hier gaat om de moord op een crimineel in plaats van op een brave huisvader. De vraag roept een pijnlijke stilte op. Het uiteindelijke antwoord luidt: “dat het een hele ethische vraag is of je met de moord op een huisvader langer

door moet gaan dan wanneer criminelen elkaar afmaken en dat het niet aan ons, maar aan de politiek is om daarover te beslissen”.

Enkele korpsen gaan ertoe over om mission statements te formuleren met het doel de organisatieleden meer op één lijn te krijgen. Opvallend daarbij is het feit dat de mission statements van korps tot korps van elkaar verschillen, dit terwijl toch aangenomen mag worden dat elk korps binnen de Nederlandse politie zich voor dezelfde taken en doelen gesteld ziet.

Een teamchef tijdens een terloops gesprek: “Dank zij die werkplannen met tijdsbesteding erbij staan we nu naar buiten toe ook sterker. Nu kan ik tegen de burgemeester zeggen; kijk, zeg het maar. Zoveel uur besteden we aan bepaalde activiteiten. Als je wilt dat we meer op hondepoep letten, goed, zeg maar wat we dan minder moeten doen. De buitenwacht confronteren met jouw keuzes, op die manier creëer je begrip voor je beleid.”

Wanneer we in overweging nemen dat het zoeken naar een juiste handelwijze ondanks het ontbreken van een missie essentieel is voor het cultuurpatroon van de politie Kennemerland, is het begrijpelijk dat een intuïtieve cultuur ontstaat, waar beslissingen genomen worden op basis van overtuiging en gevoel in plaats van op resultaten en feiten. Wanneer doelen niet helder zijn, is het ook moeilijk om planmatig te werken. Het ligt dan meer voor de hand te zorgen dat de organisatie perfect is ingericht op het opvangen van signalen, op reactief werken, zowel op micro (uitvoerend) als op beleidsmatig niveau. Het resultaat is het ontstaan van een proces cultuur, in termen van Deal en Kennedy.

Legitimiteit

De tweede vraag die ten grondslag ligt aan het culturele systeem in het korps Kennemerland is: **hoe legitimeren we ons naar de buitenwacht toe en pareren we kritiek op ons functioneren?** Met vorengenoemd gegeven van een onduidelijke missie en het ontbreken van ondubbelzinnige doelstellingen hangt samen dat de politie het vrijwel nooit ‘goed doet’. Welke acties ook ondernomen worden, nooit alle instanties, burgers, politieke partijen zullen tevreden zijn. Doordat de politie over een geweldsmonopolie beschikt, wordt de legitimiteit van het orgaan echter wel steeds opnieuw ter discussie gesteld. Legitimatie van handelen is van des te meer belang daar de politie ook voor het verkrijgen van financiële middelen afhankelijk is van de overheid.

Medewerkers van het korps investeren veel energie in het legitimeren van hun optreden. Dit geldt zowel voor managers als uitvoerders, zij het dat dit op andere wijze tot uitdrukking komt. Steeds zullen managers geldgevers, externe instanties en de driehoekspartners moeten overtuigen van het feit dat de gekozen aanpak de beste is. Agenten worden daarbij in de praktijk getest op de vraag of hun optreden legitiem is door burgers en door de rechter. Mensen vinden het bijvoorbeeld bijna nooit terecht wanneer zij een proces-verbaal krijgen. Met opmerkingen als “heb je niets beters te doen”, wordt impliciet voortdurend de legitimiteit van het handelen van de betreffende agent door de burger ter discussie gesteld. Dat zowel agenten, als de top van de politieorganisatie zich moeten legitimeren blijkt uit onderstaande gewoonten.

In het project waarin ik (D.B.) werkzaam ben geweest en waarin gewerkt wordt met outputfinanciering, dient een jaarlijkse verantwoording over de besteding van middelen en daarmee behaalde resultaten afgelegd te worden. Dat is elk jaar weer een hele exercitie. Ofschoon er tal van projecten en activiteiten zijn ondernomen, is de relatie tussen de extra inspanningen en harde, kwantitatief meetbare output niet altijd aantoonbaar. Wanneer bijvoorbeeld cursussen in het verhoren van verdachten zijn gegeven, nemen medewerkers van het korps intuïtief aan dat dit resultaat op zal leveren. Meetbaar is ook of de cursus effect heeft gehad op het vaardigheidsniveau van de cursisten. Maar of de criminaliteit afneemt of opsporing sneller geschiedt, is niet aantoonbaar.

Ook agenten moeten steeds weer verantwoording over hun handelen afleggen. Na een opsporingsonderzoek kunnen tijdens de rechtszitting vragen worden gesteld over de methode van opsporing die door de agent gehanteerd is. Veel agenten ervaren dit als een negatieve gebeurtenis, waarin ze het gevoel hebben dat zij zelf verdacht zijn in plaats van de echte verdachte. Om politiemensen voor te bereiden op de gang van zaken tijdens de rechtszitting is een videofilm en een trainingsprogramma ontwikkeld.

Wanneer we de koppeling maken tussen de vraag over legitimiteit en de verschijningsvormen van cultuur in het korps, wordt duidelijk waarom de politie zo'n theatrale organisatie is en intuïtie de basis voor beslissingen is. Steeds weer moet de buitenwacht overtuigd worden dat de politie echt goed bezig is. Wanneer er dan toch iets fout gaat (de doelen zijn immers helemaal niet duidelijk, dus uiteraard gaat er in de ogen van externen van alles fout), wordt met behulp van ad hoc acties op elk niveau in de organisatie getracht de put te dempen. Vaak gebeurt dit met succes. Ook het familiale karakter van de organisatie kan verklaard worden aan de hand van het probleem van legitimiteit. Wanneer fouten worden gemaakt en het lukt niet om externen te overtuigen van de legitimiteit van de handelwijze van de politie, is het prettig een veilige thuishaven te hebben, waarop kan worden teruggevallen.

Loyaliteit als vangnet voor informatie

Het familiale karakter van de politie, de gerichtheid op medewerker als mens, het idee van lifetime employment kunnen worden verklaard aan de hand van de basisvraag: **hoe organiseren we loyaliteit, opdat geen informatie uit de organisatie weglekt?** Dit is het derde probleem op grond waarvan het cultuurpatroon van het onderzoekskorps is gevormd. De aparte scholen voor politiemedewerkers, de eigen activiteiten en de idee dat de politie uniek is, zijn ontstaan vanuit de zorg voor de veiligheid van informatie. Informatie wordt gedragen door medewerkers en dus is het de kunst om te zorgen dat die medewerkers goed met informatie omgaan. Het binden van de organisatielieden, hen loyaal maken is daar een uitstekende methode voor. Dat daar iets tegenover staat in de vorm van een goede rechtspositie voor met name uitvoerders is een prijs die het waard is betaald te worden. De volgende gebeurtenis illustreert dit.

Afgezien van wat de feiten nu werkelijk zijn geweest, is de affaire rondom het uiteenvallen van het Interregionale Rechercheteam een goed voorbeeld van hoe cultuur in het korps werkt. Toen er geruchten de ronde deden dat er sprake zou zijn van onrechtmatig handelen door de Criminele Inlichtingen Dienst van het onderzoekskorps, stelde het korps zich achter de beschuldigde persoon op. Samen werd gevochten om de legitimiteit aan te tonen. Later bleek dat de geruchten onder meer afkomstig waren van twee andere medewerkers van de betreffende afdeling. Die medewerkers werden, zeker voor politie-maatstaven, hard aangepakt. En nadat bleek dat hun informatieverspreiding terecht was geweest, moesten ze dan ook weer formeel gerehabiliteerd worden. Blijkbaar is zo ongeveer de enige manier om uit 'de familie gezet te worden' om informatie over collega's bewust buiten de organisatie te brengen.

9 De cultuur van het korps; de verschillen

Toen ik mijn entree bij de politie maakte, dacht ik redelijk bekend terrein te betreden. Iedereen kent de politie immers, weet wat ze doet. Later drong het besef door dat slechts de frontlinie zichtbaar is voor buitenstaanders. Alleen agenten die op straat het politiewerk uitvoeren zijn zichtbaar. De wereld achter de geüniformeerde dienders blijft voor buitenstaanders verborgen. Wie verder kijkt dan de frontlinie wordt verrast. Verrast door de diversiteit, door het gemopper van agenten op hun baas en van bazen op de agenten:

Uit mijn notitieboek: Eén trap op binnen het korps en de wereld is anders. Wanneer ik (D.B.) iets moet laten kopiëren bij de huisdrukkerij kan ik daarvoor twee routes bewandelen. De ene route loopt door het zogenaamde 'gouden laantje', de gang waar korpsleiding, chefs en hoofden van stafafdelingen huizen. De andere route voert langs de kamers van de wijkteams. Nog elke keer verbaas ik me over de totaal andere sfeer op de verschillende gangen. Andere gesprekken, ander uiterlijk, andere doelstelling, afkortingen, taal. Toch scheelt het maar één trap.

Een agent: "Ja, jij draait nu nog diensten met ons mee (ik had de gewoonte om regelmatig diensten met agenten mee te lopen als observant D.B.). Over een jaar doe je dat ook niet meer. Dat hebben we al zo vaak gezien. Dan heeft er één goede voornemens. Maar let op mijn woorden: ook jij zit snel achter je bureau."

Subculturele verschillen of culturele inconsistentie zijn niet per definitie negatief voor een organisatie. Het vormen van een subcultuur geeft leden van een groep een gevoel van veiligheid en exclusiviteit ten opzichte van andere groepen en buitenstaanders. Onderlinge collegialiteit, gezelligheid en informele contacten worden door medewerkers uit alle subculturen in het onderzoekskorps als groot goed en belangrijk aspect van de werkmotivatie beschouwd. Aan de andere kant wekt de subculturele verscheidenheid in functionele settings, nogal eens ergernis, onbegrip en machteloosheid op. Hierna beschouw ik die culturele verscheidenheid. Daarbij start ik met een afbakening van de subgroepen in het korps. Daarna beschrijf ik de normen en waarden van de verschillende subgroepen. De cultuurbeschrijving verricht ik ook nu weer aan de hand van typologieën en dimensies. Overigens komen daarbij andere dimensies aan de orde

dan in het voorgaande hoofdstuk, omdat die beter passen in een differentiatieperspectief. Vervolgens beschrijf ik de organisatiepolitieke processen binnen de verschillende subgroepen. De oorzaken van het bestaan van de culturele inconsistentie komen daarna aan de orde. Ook hier is het uiteindelijk doel weer het ontrafelen van de achterliggende vragen die aan de normen en waarden ten grondslag liggen.

9.1 Street cops, management cops, policy cops

Subculturele verschillen zijn aanleiding tot spanning in het korps Kennemerland. Er worden soms harde uitspraken gedaan over leden van een andere dan de eigen subgroep:

Een teamchef: "Ik word er soms doodmoe van. Het enige waar mijn medewerkers snel in zijn is in het declareren van overuren. Iedereen is hier zo super beschermd. Maar moet je ze eens aanspreken als er iets fout gaat. Dat wordt gewoon niet gepikt."

Een topmanager: "Het is toch een ander slag. De doorsnee agent is behoorlijk burgerlijk. Die heeft een huis, een vrouw en een inbouwkeuken. Daar verwachten wij dan creativiteit van en meedenken aan kwaliteitsverbetering."

Een agent: "Die korpsleiding weet dus echt niet waar ze het over hebben. Willen ze dat we alleen op surveillance gaan. Tot er doden vallen. Dan komen ze eens uit die kamer, voor de begrafenispraak."

Een agent: "Dat hele gedoe met die IRT-affaire. Allemaal egotripperij. Laat ze eens iets doen aan ons sterkteprobleem."

Een topmanager: "Altijd weer dat sterkteverhaal. Alles wat je voorstelt in dat district, wordt afgedaan met het sterkteprobleem. Ach, door die weerstand moet je heen. Door de reorganisatie en de IRT-affaire is daar wel wat weinig aandacht voor geweest."

Wanneer we spreken over subculturen, impliceert dat het bestaan van subgroepen in de organisatie. Maar welke subgroepen zijn er eigenlijk te onderscheiden? In het theoretische hoofdstuk over organisatiecultuur heb ik de problemen beschreven die zich voordoen bij het bepalen van grenzen van een subgroep. Ik licht hier toe welke subgroepen ik onderscheid en op welke gronden. Dit doe ik door opnieuw het organigram van het korps Kennemerland te beschouwen.

Grenzen van subculturen

Om de grenzen van de verschillende hiërarchische niveaus te bepalen ga ik uit van het formele organigram. In het onderzoekskorps zijn vijf echelons te onderscheiden. Ten eerste het topmanagement, gevormd door de korpsleiding. Dan het districts- en divisie-management, met daarbij de beleidsmakers van stafafdelingen. Het derde echelon bestaat uit teamchefs en uitvoerend teamchefs (deze kunnen ook als twee afzonderlijke echelons beschouwd worden). Daaronder volgen de operationeel managers (groepsbegeleiders en mentorspecialisten) en vervolgens de uitvoerders die het eigenlijke politiewerk doen. Het zou voor de hand liggend zijn om aan te nemen dat er dan ook vijf verschillende subculturen bestaan. Dit is niet het geval. Er bestaan weliswaar vijf echelons, maar medewerkers binnen de verschillende echelons vertonen in cultureel opzicht ook overeenkomsten. Wanneer we naar de aard van het werk kijken en naar de indeling van groepen zoals die door buitenstaanders en binnen de organisatie gemaakt wordt, acht ik een grovere indeling in drie subgroepen gerechtvaardigd. Ofschoon onverlet blijft dat elk van de echelons ook zijn eigenaardigheden en normen en waarden kent, zijn er in cultureel opzicht drie niveaus te onderscheiden. Hiermee ga ik een stap verder dan de indeling in twee groepen, die sinds het onderzoek van Reus-Ianni (1984) gangbaar is in de politieliteratuur. Ook de Stichting Maatschappij en Politie herkent drie subgroepen in de organisatie (1995). In dit onderzoek zal ik onderscheid maken tussen street cops, management cops en policy cops⁴¹.

Policy cops

De policy cops worden gevormd door de korpsleiding, de districtsleiding en divisieleiding en de beleidsmakers van stafafdelingen. Samen hebben deze zitting in het regionaal managementteam. Het is de groep medewerkers van wie de taakstelling bestaat uit het vaststellen van, adviseren over of ontwikkelen van het strategisch beleid van het korps en het hebben van (eind)verantwoordelijkheid voor de processen die zich in de organisatie afspelen. Dat ik de beleidsontwikkellende staf in het onderzoekskorps tot de policy cops reken, heeft te maken met de hoge mate van centralisatie van de stafafdelingen in het korps Kennemerland. Stafafdelingen werken voornamelijk op regionaal niveau. Slechts een klein deel van de staf is gedecentraliseerd. Het betreft dan voornamelijk enkele beleidsondersteunende medewerkers, zoals bedrijfskundige, administratieve en financiële medewerkers, die niet regionaal maar districteel of wijkteamgebonden werken. In die zin is de staf echt gekoppeld aan de policy

cops. Policy cops vormen een culturele eenheid. Dat wil echter niet zeggen dat er geen verschillen bestaan tussen korpsleiding, districtschefs en hoofden van beleidsontwikkelende afdelingen. Met name de mate van decentralisatie is een continue bron van spanning tussen korpsleiding en districtschefs. Districtschefs willen meer autonomie en de beschikking over eigen middelen, terwijl de korpsleiding haar invloed ook binnen de districten wil kunnen uitoefenen. De hoofden beleidsontwikkeling participeren beurtelings in een van de twee kampen. Er kan dus wel gesproken worden over culturele eenheid binnen de policy cops, maar er is daarbinnen ook sprake van belangentegenstellingen.

Street cops

De tweede subgroep in de organisatie, de street cops, bestaat uit uitvoerende agenten met hun operationeel managers. Wellicht wekt het verbazing dat ik de direct operationele managers (groepsbegeleiders) tot de street cops reken. Op basis van het organigram zou men immers anders verwachten. Dit organigram is immers zo ingericht, dat groepsbegeleiders zich duidelijk zouden moeten onderscheiden van hun ondergeschikte collega's en een uitgesproken leidinggevende taak zouden moeten hebben. In de praktijk is dit echter nauwelijks het geval. Wanneer een enkele groepsbegeleider probeert zich te onderscheiden van de agenten, wordt hij of zijn onmiddellijk door de groep gecorrigeerd. Het gedrag van de groep is er dan op gericht het ontstane verschil te nivelleren. Uiteindelijk lukt het slechts een enkele groepsbegeleider zich los te maken uit de cultuur van de uitvoerders. Blijkbaar weegt het feit dat leiding wordt gegeven, niet op tegen de culturele aantrekkingskracht van de subgroep van de uitvoerders. Bij de bespreking van de theorie over subculturen, is aan de orde geweest dat het belangrijk is in de praktijk te verifiëren of formele groeps grenzen wel samenvallen met culturele grenzen. Bij de groepsbegeleiders is dat niet het geval en omsluit de grens van de subcultuur zowel de groep van de uitvoerders als die van de direct leidinggevend:

Een agent: "Met de samenvoeging van onze teams heeft de leiding eerst alle schalen 8 (mentorspecialisten en groepsbegeleiders - D.B.) bij elkaar geroepen. Dat is stom. Je weet gewoon dat je dat niet moet doen en dat de pleures dan uitbreekt. Bij ons is het gewoon allemaal gelijk, geen rangen en standen. Dan voelt de basis zich miskend. Je moet die schalen 8 niet uit de groep proberen te trekken."

Bij de selectie van nieuwe 'schalen 8' werd aan de groepsbegeleiders gevraagd solliciterende agenten middels een standaardsysteem te beoordelen op houdingsaspecten met betrekking tot het functioneren in hun werk. Sommige

groepsbegeleiders voerden deze taak prima uit. Bij een groot aantal bleek echter dat het beoordelen van 'collega's' (eigenlijk ondergeschikten) als een zeer onwelkome klus werd ervaren. Stelselmatig werden te hoge cijfers gegeven, persoonlijke vriendschappen speelden een rol en enkele groepsbegeleiders torpedeerden het systeem door alleen maar de hoogst mogelijke score te geven.

De aantrekkelijkheid van de cultuur van de uitvoerders is een belangrijke oorzaak voor het feit dat de operationeel managers zich niet als aparte subgroep laten onderscheiden. Daarnaast is ook de onvoldoende differentiërende taakstelling ten opzichte van de agenten en de zogenaamde mentorspecialisten (agenten met een horizontaal taakaccent) hier debet aan. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of de operationeel managers nu wel of geen reguliere functionerings- en beoordelingsgesprekken met de agenten voeren, wie leiding geeft bij een groot ongeval en of de groepsbegeleider nu wel of niet mee de straat op moet met de groep. Dit verschilt per team, hetgeen onduidelijkheid tot gevolg heeft.

Management cops

De betiteling van het middenmanagement (de management cops) als culturele groep moet gelijk weer gerelativeerd worden. Wanneer gesteld wordt dat er drie hiërarchisch onderscheiden subculturele groepen bestaan, is dit maar ten dele waar. Eigenlijk zijn er twee subculturen en een derde groep met een zwak ontwikkeld cultuurpatroon. Een zwak cultuurpatroon betekent dat een groep weinig of geen eensluitende culturele werkelijkheidsconcepties heeft ontwikkeld. De street cops en de policy cops zijn de echte subculturele groepen. Het middenmanagement kent ook zeker gemeenschappelijke werkelijkheidsconcepties, maar kan vooral worden getypeerd door het **ontbreken** van een gedeeld cultuurpatroon. Ze zweeft, in cultureel opzicht, tussen de street cops en de policy cops cultuur in. De groep van de management cops is onder te verdelen in twee typen medewerkers. Degenen die een poging doen carrière te maken en zich bij de policy cops zouden willen voegen zijn op de policy cops gericht. Management cops die deze ambitie niet (meer) hebben, richten zich meer op de ondergeschikten qua culturele oriëntatie. Afgezet tegen de twee groepen (policy cops en street cops) met zo'n sterk ontwikkeld cultuurpatroon, is juist het ontbreken van gemeenschappelijke werkelijkheidsconcepties weer datgene dat de management cops het eigen karakter geeft.

9.2 De cultuurkenmerken van de subgroepen

Street cops, management cops, policy cops; meer verschillen dan overeenkomsten. Hierna belicht ik de verschillen en beschrijf ik de eigenaardigheden van de drie subculturen. Daarbij komen de verschillende winstverwachtingen in de subgroepen aan de orde en is het uiteindelijke doel het in kaart brengen van het cultuurpatroon van de verschillende subgroepen. Bij de bespreking van het cultuurpatroon van de subgroepen gebruik ik deels andere typologieën en dimensies dan in het voorgaande hoofdstuk. De reden hiervoor is een praktische. Een aantal dimensies leent zich bijzonder goed voor gebruik binnen een differentiatieperspectief, dus om verschillen tussen subculturen aan te geven, andere dimensies en de meeste typologieën zijn hier minder geschikt voor en pasten beter in het integratieperspectief dat hiervoor werd behandeld.

Taken en middelen

Een van de items waaraan in onderzoek naar organisatiecultuur aandacht besteed moet worden, is volgens Schein de vraag wat medewerkers als hun taken beschouwen en welke middelen zij gebruiken om die taken uit te voeren. Nu is dat geen gemakkelijk oplosbaar vraagstuk voor medewerkers bij de politie. Immers, het organisatiedoel en de missie van de politie als geheel zijn niet bekend, en taken en manieren om die taken uit te voeren worden doorgaans afgeleid uit de doelstellingen of missie van de organisatie. In het eerste gedeelte van deze studie hebben we gezien dat het ontbreken van een heldere, eenduidige doelstelling van de politieorganisatie, grote consequenties heeft voor de wijze van aansturing die gehanteerd wordt. Medewerkers ervaren, zonder zich daar overigens al te bewust van te zijn, continu een gemis aan die heldere doelstelling. Daarmee ontwikkelen zij een gemeenschappelijk cultuurkenmerk, namelijk het steeds maar zoeken naar de missie of het doel van de organisatie. De uitkomst van die zoektocht verschilt per subcultuur en wordt ingegeven door typering in de externe omgeving waarbinnen de betreffende subcultuur functioneert. Dus in plaats van de gangbare (machinebureaucratische) weg, waarbij de top van de organisatie een missie heeft en deze top-down overdraagt op haar medewerkers, en daarbij via beleidsplannen en gedelegeerde subdoelen taken en werkwijzen bepaalt, kiest iedere subcultuur de eigen werkwijze en taakopvatting en de daarbij behorende taken en middelen.

Street cops hebben een duidelijke opvatting over hun taak. Door veel street cops wordt met de mond de formele waarde beleden, dat hun taak bestaat uit het zorgdragen voor veiligheid op velerlei manieren. De werkelijke taakopvatting is echter afgebakend en bestaat uit het het vangen van bad guys om de good guys te beschermen en het verlenen van noodhulp aan burgers. Een project of onderzoek wordt voor een agent pas echt interessant als er aanhoudingen aan te pas komen. Surveilleren om misdaad te voorkomen of bestuurlijk overleg plegen om preventief te werk te gaan, wordt welis-

waar als nuttig beschouwd en steeds meer agenten gaan ook op deze manier werken. Het échte werk blijft echter het vangen van boeven en het klaar staan voor het behandelen van noodgevallen. En voor zowel boeven vangen als voor noodgevallen geldt dat des te zwaarder het delict of de noodsituatie is, des te nuttiger was het optreden van de agent. Street cops werken voornamelijk reactief. Het werkaanbod wordt bepaald door een directe vraag van de burger. Street cops bevechten door deze afgebakende taakopvatting ook de werkwijzen en de middelen die zorgen dat ze hun taak goed kunnen vervullen. Zo is materieel in de vorm van auto's, communicatieapparatuur, kogelvrije vesten, motoren belangrijk.

Binnen een wijkteam ontstond een enorme consternatie omdat de strandauto ingeleverd moest worden. Argument was dat het belachelijk was dat de terreinwagen ingeleverd moest worden, omdat men op die manier nooit op tijd zou kunnen zijn bij een "onwelmelding" op het strand.

Dat agenten ervoor zorgen dat ze hun taken naar eigen opvatting kunnen blijven uitvoeren, werd duidelijk uit een van de praktijkvoorbeelden. Hierin beschreef ik hoe geëxperimenteerd werd met nieuwe plannings- en roostertechnieken. In de nieuwe aanpak was veel minder tijd ingeruimd voor de zogenaamde surveillancedienst. Tijdens de surveillancedienst rijden agenten rond door de wijk, observeren de omgeving om te zien of ze op onwetmatigheden stuiten en reageren op verzoeken van de meldkamer. Meestal is het zo dat er tijdens de surveillancedienst weinig gebeurt, de avonden in de in weekenden daargelaten, en dat het werk eigenlijk vrij saai is. Toch zijn street cops gekant tegen het feit dat ze nu minder surveillancedienst draaien. Het idee om niet beschikbaar te zijn in geval van een spoedmelding stuit tegen de borst. De beweegreden dat spoedmeldingen nu eenmaal niet zo vaak voorkomen, dus dat één auto voor spoedgevallen gewoon genoeg is, wordt maar moeilijk geaccepteerd. Een management cop zegt hierover:

"Ik draaide mee met het team tijdens mijn inwerkperiode. Na een nacht echt helemaal niets doen en maar rondjes rijden werd ik helemaal gek. Ik stelde voor om een alcoholcontrole te gaan houden. Ze keken me stomverbaasd aan. Dat was wel een reuze initiatief. Maar ja, wat dan als er een melding kwam? Toen ik zei dat we dan toch gewoon zouden kunnen ophouden en naar de melding zouden rijden, was het goed."

Management cops belijden formeel het idee dat hun taak bestaat uit het zorgen dat het team goede resultaten behaalt. Dit betekent het vertalen van korpsbeleid naar de eigen werkeenheden en ervoor zorgdragen dat concrete stappen worden gezet, opdat het beleid ook wordt uitgevoerd. In de praktijk zijn de resultaten echter nauwelijks meetbaar en is het korpsbeleid zo algemeen geformuleerd dat het moeilijk is om hier concrete taken voor uitvoerders uit te distilleren. Uiteindelijk komt het er op neer dat management cops vooral bezig zijn met rooster- en personeelsvraagstukken en met het reactief verwerken van het operationele werkaanbod. Door de discrepantie tussen de wens van management cops om zich enerzijds bezig te houden met het bepalen en behalen van doelstellingen en anderzijds met de dagelijkse reactieve praktijk, is ook de taakopvatting van management cops gedifferentieerd. Een deel van de tijd wordt besteed aan het maken van jaarlijkse werkplannen en het coördineren van projecten en het bijwonen van vergaderingen. De meeste tijd wordt echter in beslag genomen door het beantwoorden van vragen van agenten, het optreden als hulpofficier van justitie, het continu aanpassen van het rooster bij verlof en ziekte en het regelen van interne kleine zaken. De versnippering van tijd door dagelijkse beslommingen blijkt uit onderstaande.

Een management cop die enthousiast van de politieacademie kwam, had gedreven plannen om beleid gestalte te geven en veel tijd aan implementatie hiervan te besteden. Na een tijdje werd hem gevraagd door middel van tijdschrijven bij te houden wat de taken van een manager van een team precies zijn. Het bleek dat het overgrote deel van de tijd "in beslag wordt genomen" door het reageren op vragen, telefoon, bijspringen, roosterproblemen en dergelijke. Van beleid maken en strategische aansturing van het team kwam ondanks alle goede voornemens weinig terecht.

Een management cop die op een andere plek ging werken: "ik ben nu maar gewoon hier gaan zitten. Als ik fysiek in het oude team blijf, blijven ze me toch met al die kleine dingen lastigvallen, zoals vanochtend. Komt er iemand bij me om te melden dat de beugel van het invalidentoilet los zit. Dan zeg ik dat ze zelf even moeten bellen. Maar ja, ik krijg veel makkelijker gehoor bij die ondersteunende diensten dan een agent. Dus dan doe ik het toch vaak zelf even."

Wat we zien is dat de taakopvatting van de management cop wordt bepaald door de plaats in de hiërarchie van 'pig-in-the-middle'⁴². Enerzijds zijn er de policy cops die vragen om vernieuwingen te implementeren en beleidsmatig te vertalen en anderzijds de agenten die een aanspreekpunt voor dagelijkse zaken willen. De gespletenheid van de taak van de management cop is groot. De twee rollen van enerzijds beleidsmaker en -vertaler en anderzijds trouble-shooter zijn binnen het politiekorps slecht geïntegreerd en niet op elkaar afgestemd. Opvallend daarbij is dat de groep van de management cops geen culturele codes heeft ontwikkeld om met die roldiscrepantie om te gaan. Het zou denkbaar zijn dat management cops in hun overlegorganen bespreekbaar maken hoe een middenmanager zou moeten functioneren. Dit gebeurt slecht mondjesmaat. Ook een formeel profiel of taakomschrijving van middenmanagers ontbreekt⁴³.

Wie de taak van policy cops en die van de street cops met elkaar vergelijkt, zal zich verbaasd kunnen afvragen of deze twee subgroepen echt wel in één organisatie werken. Policy cops houden zich nauwelijks bezig met politiewerk. Het motto is innoveren, zichtbaar differentiëren en zorgen voor een goede publiciteit richting externe partijen. Werkwijzen hierbij zijn het schrijven van rapporten en nota's waaruit het succes van de politie blijkt, maar waarin tegelijkertijd wordt aangetoond dat meer mensen en financiën nodig zijn om voor een veilige samenleving te kunnen zorgen, het aangaan van externe relaties en participeren in netwerken, het houden van lezingen en verzorgen van perspublicaties en het gebruik maken van geavanceerde techniek en automatisering. Het optimaliseren van de manier waarop dagelijkse werkzaamheden worden uitgevoerd door street cops, komt nauwelijks terecht op de agenda van policy cops. Overwogen implementeren en consolideren gebeurt weinig. Tegen de tijd dat plannen geïmplementeerd moeten worden, ligt de volgende vernieuwing al weer op de plank. Naast de nadruk op innovatie, zijn policy cops zich bewust van het feit dat zij nog een belangrijke taak hebben, namelijk het zorgen dat medewerkers en met name management cops loyaal blijven. Er is sprake van een dilemma in het werk van policy cops. Enerzijds eisen zij veel van mensen om de eigen doelstellingen van externe representatie te bereiken, anderzijds dienen zij ervoor zorg te dragen dat de eisen niet dusdanig hoog zijn dat mensen hun loyaliteit verliezen. Gevolg is dat policy cops wisselend chaos veroorzaken en vervolgens selectief belonen. Wanneer bijvoorbeeld gemerkt wordt dat een medewerker die belangrijk is voor externe profilering minder loyaal of enthousiast wordt, wordt door middel van korte-termijntoezeggingen, extra financiële bonussen of tijdelijke administratieve ondersteuning gezorgd dat de medewerker weer de oude motivatie terugkrijgt. Structurele voorzieningen om de intrinsieke motivatie te verhogen blijven echter uit.

Externe oriëntatie versus interne oriëntatie

Een van de dimensies uit het Neuro Linguïstisch Programmeren is het contrast externe versus interne oriëntatie. Dit contrast geeft heel precies een belangrijk cultuurverschil tussen policycops en street cops aan. Daar waar de oriëntatie van policy cops voor het overgrote deel extern is, zijn street cops intern gericht. Een agent kan alleen functioneren als hij of zij goed kan opschieten met collega's. Wanneer we aan de hand van een van de dimensies uit de NLP-metaprogramma's, namelijk externe versus interne oriëntatie, cultuuronderzoek binnen de politie doen, komen we achter een in het oog springend verschil. Voor policycops is extern aanzien belangrijk. De lat wordt gelegd door zichzelf te vergelijken met andere korpsen en door opvattingen over het functioneren van het politiekorps vanuit politiek en media te volgen. Voor street cops is collegialiteit de centrale culturele norm. Waardering van collega's en plezierige onderlinge verhoudingen vormen in deze groep de meest wezenlijke peilers van het dagelijks functioneren.

Agenten kennen elkaar vaak al van jongs af aan. Tot voor kort werden mensen in internaatsvorm, 24 uur per dag, opgeleid. Hierdoor is er sprake van hechte vriendschappen, relaties en huwelijken tussen agenten, dwars door de organisatie heen. Deze banden worden door de aard van het werk nog eens versterkt. Doordat het werk een hoge mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid kent, voelt men zich sterk aangevoelen op collega's. Bovendien leren mensen elkaar tijdens nachtdiensten intiem kennen. De late, vermoeiende en vaak saaie uren zijn uitgelezen momenten voor persoonlijke gesprekken. Onderstaande interviewcitaten van agenten getuigen van het belang dat street cops hechten aan collegialiteit.

“In geen enkel beroep is collegialiteit zo belangrijk als bij ons. Je hebt elkaar nodig. Een timmerman timmert en het is leuk als er een goede sfeer is, maar die collega zit wel ergens anders te timmeren. Maar wij gaan samen naar de meest rottige klussen toe. Ik noem maar wat. Als je naar een onderzoek onnatuurlijke dood gaat, dan heb je elkaar nodig. Of je gaat bijvoorbeeld naar een huiszoeking en het wordt rollen (vechten, D.B.), dan moet je van elkaar op aan kunnen. Als je je collega dan niet kunt vertrouwen omdat je hem een dag ervoor afgebekt hebt, dan is dat gevaarlijk.”

“Collegialiteit is heel belangrijk. Je kent elkaar ook heel goed door de school. Het is belangrijk dat je een hoop voor elkaar over hebt. Collega's moeten weten hoe het thuis gaat, zodat je bijvoorbeeld een dienst van iemand kan

overnemen. Of in een verhoor, je moet een collega die zichzelf klote voelt niet alleen met een verdachte laten zitten. Ik moet bijvoorbeeld mijn boot schilderen, dan nemen anderen je dienst over. Je helpt iemand ook bijvoorbeeld met verhuizen. Verjaardagen doe ik niet meer aan, dan blijf je bezig. Je kunt ook te ver gaan. In een wijkteam had ik bijvoorbeeld een maat. Dat werd een soort huwelijk na vier jaar. Je gaat iemand dan te veel de hand boven het hoofd houden als hij kritiek krijgt.”

Er zijn allerlei onuitgesproken regels waar een ‘goede’ collega zich aan hoort te houden. Alle komen neer op ‘achter je collega staan’. Ook Reus-Ianni heeft er twintig opgesomd, waarvan het merendeel ook in het onderzoekskorps geldigheid heeft (Reus-Ianni, 1984, p. 14-16). Een paar voorbeelden:

Kom een collega in nood altijd te hulp. Wat je ook aan het doen bent, zodra er een collega in nood is, stop je daar mee en ga je er naartoe. (Ik kon vanuit mijn werkkamer horen dat er zich een gevaarlijke situatie voor een collega voordeed. Op dat moment reden er minstens vijf auto’s met sirene uit.)

Pak geen leuke zaak van een ander in. Dat betekent: blijf in je eigen district en kom alleen over de grens als het echt nodig is. Gun een ander ook een zware melding. En als er meerdere auto’s bij één melding komen, geldt: wie het eerst komt, handelt de melding af.

Wees geen ‘matennaaiër’. Een matennaaiër ben je als je chefs inlicht over het disfunctioneren van een collega.

Wees geen ‘uitkijker’. Een uitkijker is iemand die vervelende klusjes laat liggen voor een collega of voor de volgende dienst.

Wees een man. Dat betekent: show fysieke en mentale kracht. Goed zijn in sport en in aanhoudingstechnieken is belangrijk. Overigens geldt ook voor vrouwen de norm ‘wees een man’.

Kom niet boven het maaiveld uit. Opvallen als goede collega is prima, maar opvallen bij de baas is ongewenst. Toen een keer individuele beloningen in de vorm van een cadeaubon werden uitgereikt aan een agent die een buitengewone prestatie had verricht, was de reactie van de agent tegen de chef: “nog een keer zo’n grap en ik neem mijn ontslag”.

De nadruk op collegialiteit bij street cops heeft een functie. Het zorgt voor veiligheid in een onzeker en soms gevaarlijk beroep en is daarmee een positief culturelement. Er zijn echter ook negatieve neveneffecten. Kritiek tussen collega’s onderling wordt slechts zelden en meestal impliciet gegeven. Er wordt meer óver mensen dan tégen mensen gepraat. Wanneer een agent iets niet bevalt aan een collega, dan is humor het middel bij uitstek om op subtiele wijze een mening te ventileren:

Een agent: “Wanneer wij ons storen aan het gedrag van collega’s, dan durven wij denk ik niet de collega daar op aan te spreken. Een enkele keer gebeurt het wel, maar niet vaak. Als iemand zeg maar heel simpel met een auto er uit gaat en die hangt de sleutel dan niet terug waar hij thuis-hoort, dan durven collega’s mensen daar heel moeilijk op aan te spreken. En wat doen ze dan? Door middel van een grap, cynisch of sarcastisch, wordt dan toch duidelijk gemaakt: het zit me niet lekker. En dan maar hopen dat die collega het cynisme oppakt. (...). Dat gedrag is slecht. Je lost het probleem niet op.”

Een rechercheur zegt dat hij naar huis gaat. Het is drie kwartier voor het einde van de dienst. Een ander zegt: “aan jou hebben we zo lekker veel altijd”. De rechercheur gaat naar huis.

Een agent: “Pesten en zo hoort er hier echt bij. Kritiek geven we vaak via geintjes. Iedereen is weleens de lul. Gelukkig hebben we geen vaste lul. Het zal wel groepsge-drag zijn dat kritiek niet rechtstreeks wordt geuit. Het is enger om het direct te zeggen. Dan val je misschien uit de groep. En je hebt je groep nodig in dit beroep.”

Mulkay (1988) citeert in zijn boek over het gebruik van humor in de moderne maatschappij de auteur Emerson (1973), die stelt dat humor bij uitstek wordt gebruikt bij het aansnijden van taboeonderwerpen. Emerson schrijft hierover:

Joking provides a usefull channel for communication on taboo topics. Normally a person is not held responsible for what he does in jest to the same degree that he would be for a serious gesture. (...) For the very reason that humor officially does not count, persons are induced to risk mes-sages that might be unacceptable if stated seriously.

In tegenstelling tot de interne oriëntatie van street cops, zijn policy cops juist overwegend extern gericht. Collegialiteit is van belang (men voelt zich verbonden met de eigen organisatie en collega's zoals in het vorige hoofdstuk gebleken is), maar het verwerven van status buiten de organisatie is veel essentiëler. Het beïnvloeden van de uiterst politieke omgeving en het verwerven van extra geld en middelen voor het korps zijn het doel. Het feit dat daarbij soms over collega's of ondergeschikten heen gelopen wordt, is jammer, maar onvermijdelijk. Onderstaande voorbeelden tonen dit.

Wanneer stafmedewerkers druk bezig zijn, maar er dient werk geleverd te worden voor een externe partij, dan heeft dat absolute prioriteit. Ook als medewerkers uitleggen dat intern dan een aantal zaken niet goed zullen gaan, heeft de buitenwacht toch voorrang.

Soms wordt het verwerven van middelen een doel op zich. Wanneer een grote subsidie binnengehaald kan worden, wordt daar soms nog snel een besteding bij gezocht. Persé dient vermeden te worden dat het geld teruggestort moet worden, omdat er onvoldoende uitgaven zijn gedaan. Het verwerven van extra middelen wordt doel op zich, in plaats van middel voor adequate uitvoering van het primaire proces.

Daar waar collegialiteit voor street cops het belangrijkste is, is voor policy cops dé culturele regel: zorg dat het korps naar buiten toe goed overkomt. Dit betekent in praktijk dat er veel tijd en aandacht wordt besteed door policy cops aan externe representatie, zowel naar bestuurders toe (Binnenlandse Zaken en Justitie) als richting andere korpsen. En in tegenstelling tot street cops waar gelijkheid en nivellering de culturele code is, is bij policy cops het devies: zorg dat je absoluut altijd boven het maaiveld uitsteekt.

De jaarlijkse politieinnovatiebeurs is beslist vermakelijk. Een groot scala aan korpsen en commerciële bedrijven presenteert zich. En dat is voor korpsen ook het doel: zich presenteren. Veel geld wordt besteed aan de opbouw van prachtige standdecors. Het vermakelijke is gelegen in het verschijnsel dat bijna niemand de moeite neemt om zich echt bij de anderen te informeren over de gepresenteerde producten. Het primaire doel is niet om informatie van anderen te krijgen, maar om te laten zien wat men zelf heeft gedaan. En omdat dat voor het merendeel van de

standhouders geldt, blijft een ieder in de buurt van de eigen stand.

Aan agenten is het moeilijk uit te leggen dat er “veel geld gestoken kan worden in de presentatie van projecten die aandacht van de pers en van anderen korpsen opleveren, terwijl er geen geld is om kogelvrije vesten te kopen”.

Voor een goede presentatie naar buiten toe is veel geoorloofd. Het leveren van cijfers die eigenlijk weinig betekenis hebben, het eisen van een zware inspanning van collega's of ondergeschikten om snel iets af te maken, dure mediatrainingen. Overigens wordt daarbij wel steeds nauwlettend de grens in de gaten gehouden waarbij de druk op ondergeschikten te groot wordt. Als blijkt dat loyaliteit van medewerkers in het gevaar komt door extra werk en nieuwe ideeën ten behoeve van externe representatie, wordt gas teruggenomen. De externe oriëntatie van policy cops loont zich. Veiligheid is een subjectief gegeven en door uit te stralen hoe goed en toegewijd de politie haar werk doet, voelt het publiek zich ook inderdaad veiliger.

Tot slot de management cops. Management cops die het ‘willen maken’ oriënteren zich net als de policy cops extern. Voor hen is een externe oriëntatie een manier om via het goed gebruik maken van de cultuur macht of status te verkrijgen. Voor de meeste management cops geldt dit echter niet. De top is immers smal en het aanhangen van een externe oriëntatie is niet gemakkelijk. Het betekent immers een permanente strijd om externe populariteit met de policy cops. Een uitzondering wordt gevormd wanneer een management cop bij de aanpak van een specifiek probleem veel met lokale externe partijen (wijkraad, instanties) moet samenwerken. Hierdoor neemt de externe gerichtheid toe en daarmee ook de status richting policy cops.

Verkrijgen versus vermijden

Een tweede dimensie uit het NLP die bruikbaar is, is het verschil tussen verkrijgen en vermijden. Kenmerk van een verkrijgende cultuur is, dat leden van die cultuur gemotiveerd worden door ergens naar toe te werken. Daarbij worden soms grote risico's genomen. Een vermijdende cultuur wordt juist gekenmerkt door risicomijdend gedrag. De motivatie voor gedrag is iets te laten om een negatieve ervaring te vermijden in plaats van dat naar iets toe gestreefd wordt. Street cops kennen een vermijdende subcultuur. De zaken die vermeden dienen te worden zijn: conflicten met collega's, kritiek en klachten van burgers, bedreigende situaties en vervelend werk.

Het handelen van agenten wordt bepaald door de drang om de kans te minimaliseren, om één van vorengenoemde zaken op het pad tegen te komen. Het vermijden van conflicten met collega's is hiervoor al beschreven. Doordat cultureel duidelijk is bepaald hoe een street cop zich ten opzichte van collega's behoort te gedragen, wordt de kans op conflicten geminimaliseerd.

Kritiek en klachten van burgers kunnen vermeden worden door weinig risico's te nemen. Street cops zijn in de uitoefening van hun functie kwetsbaar. Klachten van burgers en justitie of van een advocaat worden serieus onderzocht binnen het korps of door een externe onderzoekscommissie (de rijksrecherche). Agenten mogen weinig fouten maken in vergelijking met medewerkers in andere organisaties, hetgeen risicomijdend gedrag tot gevolg heeft. Onderstaande gewoonten zijn veelzeggend voor het risicomijdende gedrag van agenten.

Tijdens een surveillance in een nachtdienst komen op een bepaald moment een heleboel meldingen tegelijk binnen. Een dronken man moet worden opgehaald uit een café. Net op het moment dat de wel érg dronken man naar buiten wordt gesleept om hem in het busje te tillen, komt er een melding over een vechtpartij in een kroeg in de buurt. De dronken man wordt op straat opzij gelegd. Net voor we willen vertrekken naar de spoedmelding, rent een van de agenten terug om de dronken man even wat meer op de stoep te leggen. "Want stel je voor dat hij aangereden wordt, dan ben je goed de lul".

Bij moeilijke opsporingsonderzoeken naar ernstige delicten wordt veel overleg gevoerd over het al dan niet mogen inzetten van bepaalde opsporingsmethoden. Vaak neemt men het zekere voor het onzekere en is terughoudend.

Jonge collega's die proberen een zaak alleen op te knappen om zo indruk te maken, worden daar door collega's hard voor afgestraft. Ofschoon een zekere mate van stoerheid wordt aangemoedigd, wordt al snel geleerd dat het nemen van onaanvaardbare risico's niet kan.

Fysiek bedreigende situaties worden grotendeels vermeden door goed gebruik te maken van de culturele code over collegialiteit. Het vermijden van bedreigende situaties betekent niet, dat street cops niet naar gevaarlijke meldingen toegaan. Integendeel, deze zijn geliefd. Maar de risico's worden wel steeds geminimaliseerd. Dit

betekent altijd een back-up van collega's, ondanks een spoedmelding toch eerst de kogelvrije vesten pakken en in gevaarlijke situaties laten gelden: veiligheid van jezelf en van collega's eerst. Zo zal een agent nooit een kroeg binnengaan waar iedereen massaal aan het vechten is. Pas wanneer de grootste paniek is afgenomen, gaat men naar binnen, met de wetenschap dat eerder binnenvallen slechts meer paniek en gevaar oplevert.

Het laatste element dat vermeden dient te worden is vervelend werk. Voor agenten is het een 'spel' om te zorgen dat zichzelf en aardige collega's aantrekkelijke klussen krijgen. Over het algemeen geldt dat des te zwaarder een delict is, des te aantrekkelijker de melding of het onderzoek. Verder kent een ieder eigen specialisaties die men leuk vindt en waarbij men dan bijvoorbeeld in een projectgroep participeert. Vervelende klussen zijn eenvoudige meldingen zoals winkeldiefstal, het opnemen van een eenvoudige aangifte, hulp verlenen aan 'hopeloze gevallen'⁴⁴ en administratief werk. Eigenlijk kan gesteld worden dat al het werk dat een agent afhoudt van de mogelijkheid boeven te vangen, als vervelend wordt ervaren. De beste manier om vervelend werk te vermijden is om te zorgen dat men heel druk belast is met zaken die wel aantrekkelijk zijn, wordt geïllustreerd door het volgende:

Een agent: "Sommige mensen krijgen gewoon heel veel opvang binnen (opvang = aangiften en eerste meldingen van zaken, D.B.), die hebben stroop aan hun vingers. Dat is prettig, dan kan je selecteren. De leuke zaken houd je zelf, de rest geef je door. Een ander krijgt dan de rotzaken."

Tijdens de lunch komt er een rechercheur binnen. Door een fout in het rooster heeft hij als enige opvang. Via een omslachtige omweg vraagt hij wie er mee wil naar 'een onderzoek onnatuurlijke dood'. Niemand reageert. Er worden wel veel grapjes gemaakt in de zin van: "is het een springer (zelfmoord door van een gebouw te springen, D.B.), nee hoor, ik heb al tartaar gegeten". Ook op de afdeling vraagt de rechercheur aan verschillende mensen om mee te gaan. Iedereen heeft het te druk of net een afspraak. Uiteindelijk gaat de rechercheur alleen.

Policy cops zijn, in tegenstelling tot street cops, juist steeds bezig zaken te verkrijgen vanuit de externe omgeving. Verkrijgenswaardig zijn geld, middelen en aanzien binnen of buiten het korps. Om zaken te verkrijgen worden grote risico's genomen. Wat dikwijls gebeurt is het aangaan van samenwerkingsverbanden met externe instanties of andere korpsen, om zo gezamenlijk meer invloed te kunnen laten gelden. Policy cops worden extern wel, maar intern veel minder hard afgerekend op fouten dan street cops. Een paar ton verliezen door onverantwoorde implementatie van vernieuwingen wordt bijvoorbeeld beschouwd als het risico van het vak. Een voorbeeld:

Automatisering is een terrein waarop veel 'clans' van korpsen actief zijn, die elkaar beconcurreren in het ontwikkelen van nieuwe producten en beleidslijnen. Bedragen die worden ingezet om de beste resultaten te boeken zijn gigantisch. Doordat het automatiseringsveld binnen de politie zo gedifferentieerd is, wordt de automatiseringsafdeling van het korps regelmatig door leveranciers uitgespeeld, waarbij aanzienlijke bedragen verloren gaan.

Nauw gerelateerd aan de dimensie vermijden versus verkrijgen, is de NLP-dimensie van het zoeken naar verschillen versus het zoeken naar overeenkomsten. Verschilzoekers kenmerken zich door een continue behoefte aan verandering, terwijl overeenkomstzoekers zekerheid en stabiliteit nastreven. Bij policy cops is het innoveren en het zoeken naar constante vernieuwing een dagelijkse drijfveer voor handelen, die wordt ingegeven door de behoefte zaken te verkrijgen om zich extern te kunnen profileren. Verandering levert immers verschil op en verschil levert op dat men opvalt en opvallen levert geld, middelen en status op.

Het korps Kennemerland staat bekend als een innovatief korps. Er is sprake van een zichzelf versterkend effect. Doordat het korps als zodanig bekend staat, is de kans groter dat innovatiesubsidies worden verkregen, waardoor de reputatie van het korps weer versterkt wordt.

Bij een telling in het korps Kennemerland, bleek dat er alleen al op de beleidsondersteunende afdelingen op een bepaald moment 61 innovatieve projecten, werkgroepen en projectgroepen draaiden. Voor iedere impuls van buitenaf wordt een project opgestart.

Street cops zijn meer gesteld op hun zekerheid. Ondanks de behoefte aan afwisseling in het dagelijks werk en de actiegerichtheid en intuïtiviteit en ondanks dat zij graag vanuit verschillende opties werken, zijn agenten ook nogal gesteld op stabiliteit en is er sprake van een zekere behoudendheid. Dat blijkt uit de leefstijl van agenten, die slechts zelden uitbundig is en uit het verzet tegen reorganisaties en innovatieve ideeën. Slechts wanneer verandering aansluit bij andere culturelementen, zoals meer samenwerken met collega's om zo de culturele norm van collegialiteit te kunnen versterken, wordt deze positief ontvangen. Een zekere mate van behoudendheid blijkt uit onderstaande voorbeelden.

De laatste tijd gaan in diverse korpsen geluiden op om de tweemanssurveillance te vervangen door eenmanssurveillance. Door agenten worden deze ideeën afgedaan als volstrekt belachelijk.

Een agent: "Ik wil best promotie maken. Maar als ik om een schaal 8 functie te krijgen zomaar overgeplaatst word, doe ik het niet. Moet ik in een ander team werken. Nee, ik heb mooi niet mee gesolliciteerd."

Management cops die iets willen bereiken, iets willen verkrijgen, helpen policy cops om zich door middel van vernieuwingen te profileren. Meestal trekt men zich echter terug in het eigen team en laat men zich niet te vaak zien. Verandering in de eigen positie wordt op prijs gesteld, functieroulatie meestal in dank aanvaard. Wanneer management cops echter wordt gevraagd de innovatieve ideeën van de policy cops te implementeren, is men zich bewust van het feit dat veranderingen moeizaam door street cops worden geaccepteerd. Wanneer er dan ook te veel innovatie 'van boven' komt, stoort men zich hieraan, omdat de positie als leidinggevende binnen het eigen team dan wordt bemoeilijkt. Het grootste probleem voor management cops ontstaat als veranderingen onverwacht op hen afkomen. Op zich staat men open voor innovatie, maar volgens management cops dient deze gefaseerd en planmatig te worden ingevoerd. Management cops zijn de meest 'beschikkende' of planmatige medewerkers in het korps. Wanneer innovatieve voorstellen van de policy cops niet vergezeld gaan van een duidelijke planning of implementatievoorstel in tijd en middelen, wijzen management cops de verandering af. De frustratie over het moeten doorvoeren van teveel vernieuwingen blijkt uit onderstaande twee uitspraken van teamchefs:

"Ik weet echt niet meer hoe ik het moet verkopen aan het team. Wéér iets nieuws. Zo langzamerhand word ik ongelofwaardig."

“Nu moet ik gaan case screenen (= een systeem waarmee het al dan niet overgaan tot een opsporingsonderzoek bepaald kan worden, D.B.). En dat wordt dan bij ons gedumpt. Wanneer zou ik dat dan moeten doen? Ik doe er gewoon niet aan mee.”

Succes en falen

Medewerkers in een organisatie trachten de taken zo goed mogelijk uit te voeren en zij ontwikkelen met elkaar culturele regels over de criteria aan de hand waarvan succes en falen kan worden afgemeten, aldus Schein. Al eerder hebben we gezien dat de criteria die in het politiekorps worden gebruikt om succes of falen te meten niet hard en kwantificeerbaar zijn. Zowel op het werk van street cops als van management cops en policy cops is geen goede en snelle feedback voorhanden. Getracht wordt gekwantificeerde resultaatmeting op allerlei manieren te introduceren, maar voorlopig met weinig succes. Indicatoren om succes en falen te meten zijn daarom overwegend gebaseerd op vooronderstellingen en intuïtie.

In de succes- en faalcriteria van street cops en policy cops komt hun interne c.q. externe gerichtheid tot uitdrukking. Street cops zijn geslaagd, als zij zelf of hun collega's vinden dat ze hun werk goed gedaan hebben. Het mooiste zijn de situaties waarin een street cop zijn of haar succes kan aantonen doordat een verdachte bekent, een aantal zaken wordt opgehelderd of een aanhouding is gepleegd. Op dat moment is het werk goed gedaan. Ondanks het gegeven dat de verdachte na een paar dagen weer buiten op straat loopt wegens cellentekort of seponeringsbeleid. Als er geen sprake van een aanhouding of van een bekende verdachte is, bepaalt een agent gewoon zelf of hij of zij vindt dat er door hem of haar goed gewerkt is.

Een agent zegt hierover: “Dat is wel eens frustrerend, ja, dat een zaak geseponeerd wordt. Het is nu ook goed dat er meer overleg met justitie is, zodat dat beter afgestemd wordt. Toch moet je je er niet te veel van aantrekken. Ik doe mijn werk en justitie doet haar werk.”

In een cursus verhoortechnieken vroeg ik (D.B.) agenten criteria te geven wat iemand tot een goed verhoorder maakt. Antwoorden als “ik moet er alles aan gedaan hebben” en “als ik zelf het idee heb dat ik goed zit”, scoorden hoog.

Het werk van policy cops heeft weinig meer met politiewerk te maken. De criteria om succes aan af te meten zijn dan ook anders. Het extern profileren van policy cops is geslaagd als geld wordt binnengehaald, als uit perspublicaties blijkt dat het korps de taak goed uitvoert, als prijzen voor innovatieve ideeën worden gewonnen en als in de informele circuits binnen andere korpsen lovend over het politiekorps wordt gesproken. Met enige regelmaat wordt door middel van landelijke bevolkingsonderzoeken een poging gedaan de kwaliteit van het politiewerk en de veiligheid in de samenleving te meten. De resultaten uit dit onderzoek worden weliswaar serieus beschouwd door de policy cops. Het formele korpsbeleidsplan wordt ook aan de hand hiervan samengesteld. Het effect op de daadwerkelijke werkwijze binnen de organisatie is echter zeer gering. Uiteindelijk zijn niet de resultaten van de externe meting het criterium voor succes, maar is dat de wijze waarop die resultaten positief vertaald kunnen worden naar de buitenwacht toe.

Management cops werken vanuit hun gedifferentieerde taakopvatting met twee soorten succescriteria. Enerzijds is het werk geslaagd als policy cops het als goed beoordelen. Dat betekent dat er zichtbaar beleid is gemaakt (bijvoorbeeld in de vorm van een nota) en dat meegewerkt is aan innovatie. Anderzijds hebben management cops het gevoel dat zij goed functioneren op het moment dat zij gewaardeerd worden door hun ondergeschikten en dat de sfeer in het team goed is. Management cops willen graag aardig gevonden worden. Het jaarlijks gehouden landelijke bevolkingsonderzoek biedt enigszins een eigen criterium voor management cops, om te bepalen hoe hun team heeft gefunctioneerd in een bepaalde periode. Hier wordt dan ook dankbaar gebruik van gemaakt, met name wanneer de resultaten positief zijn.

Binnen elke cultuur zorgen mensen niet alleen dat er criteria zijn om voorspoed en tegenspoed of, in organisaties, om succes en falen mee te meten, zij hebben ook behoefte aan een verklarend model voor situaties waarin het mis is gegaan en aan strategieën voor herstel. Zowel voor falen dat men van tevoren heeft kunnen incalculeren als voor onverwachte negatieve gebeurtenissen worden gemeenschappelijke concepties gemaakt. Zo zijn er culturen die tegenspoed wijten aan de boze voorouders, aan God of de goden, aan een terugtrekkende overheid, aan een slechte dollarkoers, enzovoorts. Binnen het politiekorps doen street cops niet zo moeilijk over falen; de boef was slimmer, er was gewoon pech, volgende keer beter. In de wandelgangen wordt wel eens gefluisterd over het falen van een persoon, waarbij dan de capaciteiten van die persoon in twijfel worden getrokken, maar dit wordt weer snel gecorrigeerd door collega's. Policy cops wijten falen doorgaans aan complotten; een mediacomplot, een alliantie van andere korpsen, lastige mensen op ministeries. Het middel om herstel te plegen is dan het lobbyen in het betreffende circuit, overstappen op andere netwerken en mediacontacten en het aanboren van andere geldbronnen. Management cops mopperen op de policy cops of op de agenten in hun team, afhankelijk van de situatie.

Wanneer de policy cops als lastig worden ervaren, trekt men zich terug in het eigen team en als de agenten voor problemen zorgen, vindt juist verwijdering van het eigen team plaats en tracht men in het uiterste geval te worden overgeplaatst naar een ander team.

Beelden over elkaar

Verschillende subgroepen in één organisatie. Ofschoon door culturele patronen gescheiden, hebben de leden van de subgroepen in de dagelijkse praktijk met elkaar te maken. Koot geeft aan dat het altijd interessant is om op zoek te gaan naar beelden die etnische groeperingen hebben ten opzichte van de eigen en ten opzichte van de andere groep (Koot, Leeuwendal, Vermeulen en Verweel, in: Koot en Hogema, 1991).

Street cops meten management cops af aan hun eigen cultuurpatroon. Een baas moet collegiaal zijn en niet 'heulen met de buitenwacht'. Ze verwachten wel van een management cop dat deze sturing geeft, maar dan op een terrein dat past binnen de cultuur van de street cops. Gewenst is bijvoorbeeld dat een management cop optreedt tegen oncollegiale collega's; collega's die de kantjes ervan aflopen of zich niet goed in de groep weten te voegen. Management cops die te veel 'naar de pijpen van de bazen' dansen, worden hierop aangevallen. Dan wordt verweten dat de chef alleen maar aan de eigen carrière denkt. Wanneer een management cop wordt gewaardeerd door zijn of haar team, worden fouten vergeven met de woorden dat de chef ook klem zit door zijn of haar bazen. Street cops vinden dat management cops ver van hen af staan. Dat ze niet weten wat er op straat gebeurt en dat ze daarom eigenlijk niet echt goed leiding kunnen geven aan hen. Een chef die af en toe met een groep agenten mee de straat opgaat, wordt gewaardeerd. Agenten laten zich in onderstaande citaten uit over hun bazen:

"... Dat is een goeie. Die is zelf ook niet te beroerd om de handen uit de mouwen te steken. Dat is er een van ons. De meesten zitten achter hun bureau."

"Ik weet echt niet wat hij doet hoor de hele dag. Zit daar achter de computer. Het zal vast wel nodig zijn."

"Hoe kan een chef mij nou beoordelen? Er zijn collega's die op straat geen flikker uitvoeren. Dan komen ze op het bureau en gaan ze op de kamer van de baas de notulen van het werkoverleg zitten lezen. Om te laten zien hoe betrokken ze zijn. Een beetje baas trapt daar natuurlijk niet in."

De afstand tussen street cops en policy cops is, zeker na de reorganisatie en schaalvergroting van de politie, groot geworden, zowel fysiek als gevoelsmatig. Wanneer een policy cop een bezoek aan een team brengt, wordt dat zeer gewaardeerd. Street cops zijn van mening dat dit vaker zou moeten gebeuren. Street cops zijn overtuigd van het idee dat de policy cops alleen maar politiek bezig zijn, dat zij zelf als marionetten heen en weer geplaatst worden en dat de policy cops geen idee hebben van wat er zich op straat afspeelt. Over het algemeen is het beeld dat agenten over de top hebben negatief. Informatie over feitelijke handelingen en uitspraken van policy cops komen vervormd en in grootse verhalen terug op de werkvloer, getuigt onderstaand voorval.

Op een gegeven moment werd via de wandelgangen bekend dat de policy cops auto's voor privé-gebruik zouden krijgen. Tegelijkertijd werd, toevallig, het krantenabonnement van een team opgezegd. Een partij kogelvrije vesten werd steeds maar niet geleverd. Het betreffende team was er van overtuigd dat de auto's van de policy cops werden gefinancierd uit het bezuinigen op krantenabonnementen en kogelvrije vesten.

Policy cops hebben ook beelden over de andere subgroepen. Het beeld over management cops is niet erg rooskleurig. Men heeft moeite met een deel van de management cops, dat op grond van het oude anciënniteitsprincipe is bevorderd. Policy cops achten deze groep niet erg capabel voor hun werk. Anderzijds hebben policy cops over een aantal management cops een uitgesproken positief beeld. Diegenen die in staat zijn mee te werken aan externe profilering en innovatie worden als voorbeeld gesteld. Management cops worden vooral functioneel benaderd door policy cops. Bij goede management cops hebben projecten en experimenten een grote slaagkans, bij anderen is vernieuwing een verloren zaak. Policy cops weten dit:

Bij de keuze voor teams waarin een pilotproject kan starten wordt niet naar de omgevingsvariabelen, werkdruk of de resultaten van een team gekeken, maar naar de persoon van de management cop. Daardoor hebben de 'goede' management cops het veel drukker dan hun niet gewaardeerde collega's.

Dat de afstand tussen policy cops en street cops groot is, blijkt opnieuw uit het beeld dat policy cops hebben over street cops. Dit beeld wisselt steeds en is niet eenduidig. Soms overschatten policy cops de capaciteiten van de street cops en zenden dan bijvoorbeeld ingewikkelde beleidsnotities rond. Anderzijds verzucht men herhaaldelijk dat zaken bij agenten niet doordringen en dat ze hun eigen gang maar gaan. Het idee

dat agenten moeilijk zijn te sturen en dat een politieorganisatie moeilijk beheersbaar is, overheerst bij policy cops. Desondanks doen policy cops toch pogingen om de grip op street cops te vergroten.

In een project binnen het korps Kennemerland wordt gestreefd naar het opstellen van dienstverleningsstandaards, normen over hoe agenten bij bepaalde meldingen of delictsoorten moeten optreden en welke service zij de burger moeten bieden. In de projectgroep verzuchtten twee policy cops dat het toch mogelijk zou moeten zijn dat agenten afspraken maken en nakomen en de telefoon opnemen als die overgaat. Toen ik (D.B.) voorzichtig opperde dat dezelfde regels voor onszelf zouden moeten gelden en dat ik en zij zich natuurlijk ook niet altijd aan afspraken houden, dus dat je voor managers ook een dienstverleningsstandaard zou kunnen maken, werd hier fel op gereageerd. De policy cops waren ervan overtuigd dat dat anders lag en dat agenten lakser zijn dan zijzelf.

Tot slot de management cops. Op het moment dat een groep geen sterk cultuurpatroon heeft ontwikkeld, zijn ook de beelden over de andere groepen niet eenduidig. Afhankelijk van de positie die een management cop zich wenst te verwerven, spreekt men minder of meer positief over policy cops. En afhankelijk van de sfeer in het team laat men zich meer of minder positief uit over agenten. Wel zichtbaar is, dat wanneer de policy cops iets doen wat door alle management cops van een district als negatief wordt ervaren, er opeens een gemeenschappelijke vijand ontstaat. De onderlinge band van de management cops in het betreffende district wordt dan tijdelijk hechter.

Uit het vorenstaande is gebleken dat ondanks dat er gedeelde werkelijkheidsconcepties bestaan, de cultuurpatronen van street cops, management cops en policy cops op essentiële punten van elkaar verschillen. Verschillen die aansturing van de ene door de andere groep niet vergemakkelijken. Wat de consequenties zijn van de cultuurverschillen voor het geven van effectieve sturing in het korps komt later aan de orde.

9.3 Drie subculturen, drie soorten winstverwachting

De drie verschillende subculturen in het politiekorps Kennemerland kennen niet alleen andere normen en waarden, maar de organisatiepolitieke processen verschillen ook. Street cops, management en policy cops hebben andere spelregels omtrent het verwezenlijken van belangen. Dit is logisch verklaarbaar. De leden van de drie subgroepen streven een ander soort winstverwachting na. De motivatie om de regels van het spel op een slimme en juiste manier te hanteren, is niet hetzelfde bij een street cop als bij een policy cop. Hierna beschrijf ik hoe de winstverwachtingen verschillen. Op welke wijze de verschillende subgroepen met de winstverwachtingen macht, status en materieel gewin om gaan. Winst hangt af van de 'handigheid' waarmee de regels van het spel gehanteerd worden, en ook van de startpositie van de deelnemers aan het politieke spel. Niet elke subgroep heeft bij aanvang evenveel macht, status of materieel gewin. Ook die verschillen in startpositie bespreek ik hier.

9.3.1 *Verschillende startposities*

Macht, status en materieel gewin zijn verschillend verdeeld in het korps. Niet iedere subgroep beschikt over dezelfde middelen om de omgeving te beïnvloeden. De vraag naar oorzaak en gevolg doet zich voor, maar moet ik helaas onbeantwoord laten. Bepaalt de startpositie nu de winstverwachting van de leden van de verschillende subgroepen, of zijn de verschillen in winstverwachting er de oorzaak van dat macht, status en materieel gewin al bij aanvang ongelijk verdeeld zijn? Hieronder bespreek ik de verschillende startposities in het korps Kennemerland.

De verdeling van macht

Wanneer we over macht spreken, ligt het voor de hand te veronderstellen dat het verschil tussen sterke en zwakke spelers samenhangt met de hiërarchische indeling van de organisatie. Dit is binnen het onderzoekskorps tot op zekere hoogte inderdaad het geval, maar de werkelijkheid is complexer. Policy cops beschikken over een grote hoeveelheid macht. Zij hebben de beschikking over budgetten, middelen en personeel. Zij geven toegang tot de geldstroom van de overheid en ze beschikken over de mogelijkheid de structuur van het korps te wijzigen en complexe besluitvorming naar hun hand te zetten. Ofschoon de macht van de policy cops groot is, is zij niet ongelimiteerd. Steeds zal de korpsleiding verantwoording over haar beslissingen en werkwijze moeten afleggen binnen het Regionaal College. De formele machtspositie van policy cops wordt steeds opnieuw benadrukt:

De formele machtspositie van de policy cops in het korps wordt regelmatig benadrukt via symbolen en rituelen. Bij

officiële gelegenheden zal een lid van de korpsleiding altijd een aandeel in het programma hebben. De jaarlijkse nieuwjaars toespraak, de beëdiging door de korpschef van nieuwe medewerkers zijn mijlpunten. In het korps verschijnt een nieuwsbulletin, uitgegeven door de voorlichtingsafdeling. Wanneer er echter sprake is van belangrijke berichtgeving (bijvoorbeeld in de recente IRT-affaire), wordt een extra nieuwsbulletin in de vorm van een persoonlijke brief van de korpschef verspreid.

Ook buitenstaanders erkennen de formele machtspositie van de policy cops. Toen een medewerker die veel projecten coördineert, waarvoor contacten met derden moeten worden gelegd, zelf contact opnam met de burgemeester, was er in eerste instantie niets aan de hand. "Ik was in burger en ze namen me serieus. Toen ik echter de volgende keer in uniform kwam, zeiden ze iets over dat ik wel erg weinig strepen had".

Onderaan de hiërarchische ladder beschikken de straatcops ook over geïnstitutionaliseerde macht. Dit is echter een heel ander type macht dan die van de top. Zij hebben immers geen beschikking over geld of middelen. De collectieve macht van de straatcops via de politiebonden en medezeggenschapsorganen is echter groot. De politie kent twee sterke vakbonden die in Nederland een bereik van negentig procent van de politiemedewerkers hebben. In het korps Kennemerland heeft de Redico (regionale dienstcommissie, vergelijkbaar met een medezeggenschapsraad) veel inbreng en vormt een serieuze overlegpartner en een partij om rekening mee te houden voor het topmanagement. Het gevolg van de hoge organisatiegraad van politiemedewerkers is, dat de rechtspositie van de individuele agent in Nederland in vergelijking met andere landen bijzonder goed geregeld is. Dit geeft de straatcops als groep macht en versterkt daarmee ook de positie van de individuele agent. De onderwerpen waarover de bonden inspraak hebben strekken zich verder uit dan zuiver personeelstechnische. Ook strategisch en operationeel beleid wordt meebepaald.

De verkiezingen van de leden van de Redico vormt een ritueel waarmee veel geld en tijd gemoeid is. Het belang wordt door medewerkers op alle niveaus in het korps hoog geacht.

Voor Redico-medewerkers en vakbondsvertegenwoordigers gaan veel deuren in het korps open. Een gesprek tussen een willekeurige agent en een lid van de korpsleiding komt weinig voor, en moet met gegronde redenen omkleed aangevraagd worden. Redico-medewerkers kunnen echter regelmatig bij de korpsleiding en beleidsmakers binnenlopen om even iets te bespreken.

Het hiërarchisch niveau tussen de uitvoerders en de topmanagers, de management cops, beschikt over relatief geringe formele macht. In het onderzoekskorps beschikken management cops slechts over een beperkt eigen budget. Het (gedeeltelijk) bepalen van inzet van personeel en het stellen van prioriteiten behoren wel tot de mogelijkheden van het middenmanagement en uiteraard ook het nemen van beslissingen in de praktijk van alledag. Feitelijk wordt de meeste macht van de management cops niet ontleend aan de managementpositie, maar aan de rol van chef als zogenaamde Hulpofficier van Justitie. Een Hulpofficier van Justitie is een politiefunctionaris die een gemandateerde bevoegdheid van het Openbaar Ministerie heeft gekregen om bepaalde stappen in het opsporingsproces te zetten en hieromtrent beslissingen te nemen. Wanneer een agent bijvoorbeeld een aanhouding verricht, wordt de verdachte voorgeleid aan de Hulpofficier, die moet controleren of de aanhouding terecht is. Op deze wijze hebben management cops een zekere mate van controle over het werk van hun uitvoerders. Wanneer we de macht van de management cops vergelijken met die van de policy cops of van de street cops, dan komen zij relatief gezien slecht uit de verf. De beschikking over middelen, netwerken en besluitvormingsmogelijkheden is gering. De collectieve macht van de management cops is beperkt. Ofschoon de meeste managementcorps wel lid zijn van een vakbond, richt de belangenbehartiging zich grotendeels op uitvoerenden. Er is een eigen vakbond voor hoger- en middenmanagement bij de politie, maar die kent slechts een beperkte aanhang en beïnvloedingsmogelijkheid.

Verplaatsingen of functieroulatie van midden managers gebeuren zonder veel eigen inbreng van hen. Ofschoon wel enige rekening wordt gehouden met persoonlijke voorkeuren, kan het voorkomen dat bij een verplaatsingsronde het totale middenmanagement op een andere functie in de organisatie wordt geplaatst. Regels of beleid over hoe de verplaatsingen tot stand zijn gekomen, worden nauwelijks gegeven en zijn gebaseerd op een beslissing van de korpsleiding.

Materieel gewin

De verdeling van macht en de verdeling van materieel gewin in de zin van salaris en secundaire arbeidsvoorwaarden, lopen grotendeels parallel binnen de organisatie. Policy cops krijgen in de vorm van salaris en secundaire arbeidsvoorwaarden de grootste materiële beloning voor het werk. Verder hebben zij de meest mogelijkheden om bij 'de krenten in de pap' zoals etentjes, dienstreizen en dergelijke, aanwezig te zijn. Daarna komen de management cops en tot slot de street cops. Ook hier is weer een relativering op zijn plaats, wat betreft de vergelijking van management cops en street cops. Het werken als agent levert een redelijk goede beloning op, wanneer deze wordt gerelateerd aan andere beroepen waarvoor een vergelijkbaar opleidingsniveau vereist is. Dit is niet voor niets zo. In het salaris van agenten wordt rekening gehouden met het feit dat het werk soms 'vuil' en gevaarlijk is. Daarnaast is gedacht aan een zogenaamde 'inconveniëntentoeslag', die het werken in 24-uurs diensten vergoedt. Verder maken agenten regelmatig overuren, die ruimschoots gecompenseerd worden. Buiten deze extra toelagen op het salaris, zijn er allerhande regels voor agenten waarmee het inkomen kan worden uitgebreid. Dit heeft weer te maken met de sterke onderhandelingspositie van de vakbonden, die zich in het verleden voor dit soort regelingen hebben hardgemaakt.

“Een agent wordt rijk van een cursus” roep ik zelf (D.B.) regelmatig uit. Wanneer een agent op cursus gaat, ontvangt hij of zij een dagvergoeding voor maaltijden, verblijven buiten de standplaats, reiskosten, overkomen naar huis in het weekend en het feit dat niet thuis geslapen wordt. Nu duren cursussen van agenten soms nogal lang. Zo kan het voorkomen dat een agent die drie weken op cursus is om te leren functioneren in een aanhoudingseenheid, hiermee f 1.500,— extra inkomsten verwerft.

Voor management cops ligt het gebruik van deze regelingen minder voor de hand. Zij werken niet onregelmatig, maar grotendeels binnen kantoortijden en gaan minder vaak op cursus en verblijven slechts incidenteel buiten het eigen werkgebied. Omdat de vrijheidsgraad in werkplanning groot is, is het moeilijker te verantwoorden om regelmatig overuren te declareren. Een agent die een 'goede maand' heeft, kan daarom qua inkomsten hoger uitkomen dan zijn of haar leidinggevende.

Naast inkomsten en secundaire arbeidsvoorwaarden kan ook het willen maken van carrière ('hogerop komen') gerekend worden tot het streven naar materieel gewin. Het maken van een verticale carrière binnen de politie is niet onmogelijk, maar ook niet gemakkelijk. Er is sprake van een duale instroom. Om agent te worden wordt de politie-school doorlopen. Na agent is het mogelijk om groepsbegeleider of mentorspecia-

list te worden middels sollicitatie en enige aanvullende opleiding. Daarna is de hoogste functie die bereikt kan worden die van uitvoerend teamchef. De functies vanaf teamchef tot en met korpschef vereisen een opleiding aan de Nederlandse Politie Academie. Het komt voor dat een medewerker de scheidslijn tussen de twee niveaus doorbreekt en zonder diploma van de academie toch teamchef wordt. Dit is echter uitzonderlijk. Wel komt het voor dat een agent na een aantal jaren een beleidsfunctie verwerft, omdat hij of zij een opleiding in de eigen tijd heeft gevolgd. De mogelijkheden om een verticale carrière te maken zijn dus gelimiteerd. Ook voor management cops is het moeilijk om vooruit te komen. Doordat er weinig hiërarchische niveaus zijn, is het worden van districtschef of korpschef een lot uit de loterij. Sinds kort is er beleid ontwikkeld om via Human Resources instrumenten mensen te stimuleren hun loopbaan vorm te geven. Dit laat echter onverlet dat de verticale doorstroommogelijkheden beperkt zijn. Doordat politiemedewerkers toch vaak kiezen voor een baan voor het leven bij de politie, functioneren mensen jarenlang op een gelijk hiërarchisch niveau, zonder uitzicht op een vervolgstap. Wanneer er wel een interessante vacature ontstaat, is er dan ook een waar tumult in het korps. Mensen investeren veel energie in de sollicitatie, grote teleurstellingen bij afwijzing volgen en daarna soms zelfs bezwaarschriften en juridische procedures. De prikkel van materieel gewin om carrière te maken is dus niet zo van belang binnen de politie, door het ontbreken van mogelijkheden voor verticale mobiliteit. Een uitzondering hierop vormt een beperkte groep middenmanagers die als 'high potential' bekend staan en die wel streven naar een verticale loopbaan. Het streven van deze groep naar materieel gewin in de vorm van een verticale loopbaan, heeft culturele consequenties, die wij later nog zullen tegenkomen.

Status

Het spel waarbij de gewenste winst van het politieke spel status is, wordt door de verschillende subgroepen in de organisatie verschillend gespeeld. De manieren om status te verkrijgen en de belangen hierbij, verschillen wezenlijk per subcultuur. In het algemeen geldt dat street cops de status van hun collega's willen hebben, terwijl policy cops zoeken naar erkenning van buitenstaanders en van collega's uit andere politiekorpsen. Toch kan er ook iets gemeenschappelijks gezegd worden over het verkrijgen van status in het onderzoekskorps. Om te begrijpen hoe de wijze van het verkrijgen van status of aanzien werkt, moeten we terug naar het cultuurkenmerk van de theatrale organisatie. Kenmerken van een theatrale organisatie waren impulsiviteit, een grote mate van activiteit, zelfexpressie en het proberen te beïnvloeden van de organisatie met risicovolle acties. Status in het korps wordt verkregen door gebruik te maken van deze theatrale kenmerken. Uiteraard betekent theatraliteit niet hetzelfde in een managementbaan als in de functie van agent. Voor agenten geldt dat het deelnemen aan grote acties, gevaarlijke aanhoudingen en ingewikkelde onderzoeken status geeft; hoe zwaarder het delict, des te groter het aanzien. Om status te verwerven geven policy cops theatraliteit vorm door het opzetten van grote projecten, vernieuwend denken, interviews in de media

en het proberen aan te boren van externe geldstromen. Het verwerven van status heeft bij laatstgenoemde groep een extern en gepolitiseerd karakter gekregen.

9.3.2 Verschillende winstverwachtingen

Bij het nastreven van belangen door medewerkers, is de vraag aan de orde of het winststreven van de verschillende spelers in het spel wel hetzelfde is, of iedere speler hetzelfde doel nastreeft. Op deze vraag moet ontkennend geantwoord worden. Behalve dat de startpositie binnen het organisatiepolitieke spel van management cops, street cops en policy cops verschillend is, is ook de winstverwachting van de organisatiepolitieke inspanningen binnen de drie subgroepen een andere.

De winstverwachting van policy cops

Het beschikken over formele macht is het belangrijkste in die subcultuur die ook het machtigst is, namelijk de policy cops. Binnen de subgroep van policy cops doet zich een strijd om de macht voor. Dit geldt zowel in het korps als tussen policy cops van de verschillende politiekorpsen. Wie beschikt over de grootste budgetten en wie het meeste invloed heeft op personeel en op externe partijen, heeft binnen de subcultuur macht. Er is sprake van een continu streven naar uitbreiding van de machtspositie:

Binnen de subgroep van de policy cops strijdt men geregeld om de macht. Een machtsbron is het kunnen aansturen van (staf)medewerkers op sleutelposities. Policy cops doen ieder afzonderlijk moeite om deze functionarissen onder hun toezicht gesteld te krijgen.

Het verkrijgen van materieel gewin gaat weliswaar samen met het uitbreiden van de machtspositie, maar is wel gelimiteerd. Wanneer een policy cop de top heeft bereikt, zijn er nog wel perspectieven wat betreft verbetering van de eigen materiële positie door bijvoorbeeld over te stappen naar een ander, groter korps, maar deze mogelijkheden zijn beperkt. Wat we zien is dat policy cops op het echelon onder de top wel bezig zijn met hun carrière en met het bereiken van de top en dat de echte topmanagers dit minder (hoeven te) doen. Bij deze top van de policy cops wordt het streven naar materieel gewin op een bepaald moment weer vervangen door het streven naar status. Policy cops die het maximum aan materieel gewin en macht hebben bereikt, willen graag bij andere korpsen en bij bestuurders als een 'goede topmanager' bekend staan.

Policy cops die de top bereikt hebben, houden zich vaak gaandeweg steeds meer bezig met items als buitenlandse uitwisseling, ethiek, integriteit. Kortom wat meer beschouwende onderwerpen. Naast een eigen intrinsieke motivatie voor dit optreden, is dit tevens een manier om aanzien en waardering binnen de politieke wereld te verkrijgen. Policy cops net onder het niveau van de top ("tweede mannen") zijn meer gericht op het tonen van innovatie op meer bedrijfsmatige onderwerpen.

De winstverwachting van street cops

Voor street cops is individuele macht binnen de subcultuur geen nastrevenswaardige winst van het organisatiepolitieke spel. Macht bezitten als collectief wordt echter wel op prijs gesteld. Dit gebeurt via de medezeggenschapsorganen. Het verkrijgen van macht op individueel niveau is in principe uitgesloten. Slechts een enkeling lukt het om de grens tussen street cops en management cops te overschrijden via een management development programma, maar voor de meesten is dit niet weggelegd. Macht is dan ook nauwelijks een item binnen de subcultuur van street cops.

Materieel gewin wordt door street cops verkregen door handig gebruik te maken van de collectieve regelingen met betrekking tot de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Het is cultureel zeer geaccepteerd om eens een extra overuur te schrijven, een bezwarenprocedure tegen een afwijzing voor een sollicitatieprocedure te starten of extra verlof te krijgen. Om materieel gewin te verkrijgen hoeft dan ook niet echt gestreden te worden. Dit is niet echt een geliefde inzet van het organisatiepolitieke spel. Pas wanneer er vacatures ontstaan voor agenten, waarbij zij promotie kunnen maken, wordt materieel gewin interessant. Op dat moment wordt de collegialiteit bruut verstoord; er wordt immers onderscheid gemaakt tussen medewerkers.

Voor street cops is status een geliefd object om voor te strijden. Status wordt verkregen door de culturele codes na te leven, door zich collegiaal te gedragen en zich weliswaar als goed vakman of -vrouw voor te doen, maar daar steeds bij te benadrukken dat dat toch eigenlijk niet bijzonder is. Street cops die wel willen streven naar individuele macht, verliezen daarmee hun status. Soms maken street cops de overstap van een subgroep naar een andere. Opvallend is dan hoe snel zij de echt collegiale banden met hun oude maten kwijtraken. Een voorbeeld:

Een agent die zich uitmuntend had geprofileerd op beleidsmatig terrein en daardoor een baan als stafmedewerker kreeg, werd niet meer gewaardeerd door de oude collega's.

De winstverwachting van management cops

Binnen de management cops zijn twee groepen te onderscheiden: de groep die weet dat zij geen kans heeft ooit een hogere positie te bereiken in de korpshiërarchie en de groep die haar zinnen hier wel op heeft gezet. De groep met ambities kenmerkt zich door de wil over macht te beschikken, al lukt dit niet altijd. Het beschikken over formele machtsbronnen wordt door deze groep in hoge mate gewaardeerd. Het verwerven van macht is direct gerelateerd aan het vergroten van de kans op materieel gewin bij management cops. Management cops die op een of andere wijze in staat worden gesteld mee te beslissen over de besteding van geld en middelen en personeel, creëren daarmee ook binnen de eigen subcultuur een machtspositie. Het 'goede maatjes zijn met de policy cops' levert soms weliswaar scheve ogen en jaloezie op, maar wordt in culturele zin niet afgekeurd door collega management cops. Een andere manier om macht te verkrijgen voor management cops, is het leiding geven aan een groot team met een meervoudige problematiek en veel bestuurlijke contacten.

Wanneer functieroulatie plaatsvindt, wordt gespeculeerd over de vraag wie naar de moeilijke teams en wie naar de kleinere teams gaat. Het overgeplaatst worden naar een 'zwaar' team wordt ervaren als een beloning.

Management cops hebben een probleem bij het deelnemen aan organisatiepolitieke processen. Die management cops die streven naar macht en materieel gewin, verliezen daardoor status in de ogen van de street cops aan wie zij leiding geven. Status wordt immers verkregen door 'gewoon te doen', en te laten zien dat je als chef 'een van ons bent'. Doordat management cops in het dagelijks werk het meest geconfronteerd worden met street cops, is het heel vervelend om te moeten werken zonder status in de ogen van ondergeschikten. Het verkleint de kans op effectieve sturing. Wanneer een management cop echter te veel naar de street cops toetrekt, loopt hij of zij daarmee het risico de goodwill van de policy cops en daarmee de eigen carrièrekansen en kansen op het verkrijgen van macht te verliezen. Een continu manouvreren van management cops is dus een vereiste. Wellicht zijn de belangrijkste oorzaken voor het ontbreken van een eenduidig cultuurpatroon onder management cops, de verdeeldheid onder management cops en de grote hoeveelheid energie die zij moeten leveren binnen het organisatiepolitieke spel.

Twee speelvelden

De vraag of alle politiemedewerkers het organisatiepolitieke spel met dezelfde motivatie of winstverwachting spelen, moet ontkennend worden beantwoord. De soort winst die wordt nagestreefd, is voor de leden van de verschillende subgroepen een totaal andere. Zo verschillend zelfs, dat in termen van de spelmetafoor gesproken kan worden van twee speelvelden. Een speelveld waar het gaat om macht en een speelveld waar status de voornaamste inzet is. Twee speelvelden waarop de spelers respectievelijk policy cops en street cops elkaar nauwelijks aantreffen. Management cops die streven naar materieel gewin dienen, om dit te bereiken, hun spel op twee speelvelden te spelen. Enerzijds kunnen zij niet functioneren zonder over een redelijke status van ondergeschikten toebedeeld krijgen, anderzijds zullen zij zich moeten mengen in het spel om de macht. Willen zij ooit overstappen naar het speelveld van de policy cops, moeten ze op beide speelvelden excelleren. ‘Simultaan schaken’, een ingewikkelde bezigheid voor management cops.

9.4 De kern van de cultuur in de subgroepen

Zoals we zagen liggen er aan het overkoepelend cultuurpatroon van het korps bepaalde basisvragen ten grondslag. Hetzelfde geldt voor de drie subculturen die hier aan de orde werden gesteld. Om een goed beeld te krijgen van het patroon dat die culturen vertonen, dienen we op zoek te gaan naar de vragen die eraan ten grondslag liggen. Die vragen verschillen al naar gelang de externe omgeving en de taakstelling waarbinnen men opereert.

De kern van de cultuur van de street cops

Aan de culturele regels van de groep van de street cops liggen drie vragen ten grondslag. De eerste vraag heeft te maken met de doel- en taakinfilling van agenten en luidt: **hoe zorgen we dat we boeven vangen en hulp bieden in ernstige noodsituaties?** Ofschoon agenten veel meer doen dan boeven vangen en noodhulp bieden, zijn dit de zaken waar het uiteindelijk om gaat. De werkhouding, het gebruik maken van middelen en werkmethoden is erop gericht zo goed mogelijk de genoemde taakinfilling waar te maken.

De tweede vraag die essentieel is voor street cops luidt: **hoe zorgen we dat we de omgeving uitsluiten?** De cultuurkenmerken interne oriëntatie en collegialiteit en behoudendheid ten opzichte van verandering, vermijdingsgedrag en beelden van street cops over hun leidinggevend kunnen verklaard worden vanuit deze basisvraag. Het legitimiteitsvraagstuk is de achterliggende grond van de vraag van de street cops. Policy cops passen zich aan de omgeving aan en legitimeren zich jegens de externe partijen door hen op te zoeken. Street cops vermijden de discussie met buitenstaanders

en chefs over de legitimiteit van hun optreden. Juist hiermee kan ook het streven naar status onder collega's verklaard worden. Macht of status die niet buitenshuis verkregen kan worden, moet binnen gezocht worden. Dit wil niet zeggen dat street cops ook werk vermijden. Dat type werk dat street cops als hun voornaamste taak beschouwen wordt actief opgezocht en datgene wat buiten wordt gesloten zijn de minder aantrekkelijke aspecten van het werk, evenals commentaar en kritiek van leidinggevend en buitenstaanders.

Tot slot hebben street cops een oplossing gevonden in de vorm van culturele codes over collegialiteit, de gebruikte werkwijzen en vermijdingsgedrag voor grote veranderingen voor het basisprobleem: **hoe waarborgen we de veiligheid van collega's?** Voor street cops is het niet alleen belangrijk om het gevoel te hebben bij een club met familiale trekken te horen omwille van het tegengaan van informatieverlies of om de eigen rechtspositie te verbeteren, maar ook uit het oogpunt van fysieke en emotionele veiligheid. Ofschoon het gevaar van het werk in culturele zin wordt overdreven wanneer we de feitelijke gevaarstelling van het werk bekijken, is het toch logisch verklaarbaar vanuit het werkaanbod dat veiligheid voor street cops een item van belang is. Dat het zorgen voor de veiligheid van collega's status oplevert, is een sprekend voorbeeld van de functionaliteit van cultuurkenmerken.

De kern van de cultuur van de management cops

Management cops hebben een zwak ontwikkeld gemeenschappelijk cultuurpatroon. Hun werk en werkelijkheidsconcepties kenmerken zich door het kiezen tussen twee rollen en onzekerheid over de vraag op welke subgroep zich in culturele zin te richten. Dit zoekproces op zichzelf is kenmerkend voor deze groep. De vragen die management cops hebben ten aanzien van hun (culturele) plaats in de organisatie zijn gemeenschappelijk, alleen hebben management cops op deze vragen weinig gemeenschappelijke antwoorden geformuleerd. De gemeenschappelijke vragen zijn: **hoe stuur ik mijn team zo aan dat het werkaanbod op een goede manier verwerkt wordt?** Dit betekent in de praktijk veel schipperen met de tijdsplanning van de management cop zelf en van het team. De twee verschillende taakopvattingen, de externe en gelijk de interne gerichtheid en de wisselende beelden over policy cops en street cops zijn het gevolg van het zoeken naar een antwoord op deze vraag.

De tweede vraag is een directe consequentie van het feit dat op policy cop niveau en binnen de organisatie als geheel geen eenduidig beeld over het doel of de missie van de organisatie bestaat. De vraag luidt: **hoe kan ik planmatig werken en een beleidslijn uitzetten, zonder dat deze top-down wordt geboden?** Management cops hebben het meeste behoefte aan duidelijkheid, planningen en evaluatiemomenten. Geregeld vraagt een aantal management cops aan een van de policy cops om duidelijke standpunten ten aanzien van bepaalde zaken. Wanneer deze niet komen, geeft dat frustratie.

De laatste vragen die belangrijk zijn binnen de cultuur van de management cops, zijn tegenstrijdig: **a. hoe zorg ik dat ik meedoe aan ontwikkelingen op het niveau van de policy cops? b. hoe zorg ik dat ik gewaardeerd wordt als teamleider bij mijn ondergeschikten?** Afhankelijk van de actuele situatie en van het ambitieniveau van de individuele management cop ligt op één van beide vragen het accent. Dit is een interessant fenomeen. Wanneer de management cops wél een sterk cultuurpatroon zouden hebben ontwikkeld, was het immers ook goed mogelijk geweest dat deze twee vragen gecombineerd werden tot één vraag. Het vraagstuk zou dan kunnen zijn, hoe beide rollen gecombineerd kunnen worden. Door dit vraagstuk te bespreken en ervaringen uit te wisselen, zou aandacht ontstaan voor de specifieke positie van het middenmanagement. Dan zouden management cops een gezamenlijke aanpak kunnen ontwikkelen voor hun specifieke positie in de hiërarchie. Dit is echter niet het geval. In feite hebben we hier dan ook meer te maken met het ontbreken, dan met het bestaan van gemeenschappelijke normen en waarden. Uiteraard heeft het ingewikkelde spel dat management cops moeten spelen om materieel gewin te verkrijgen, door tegelijkertijd hun macht en hun status te vergroten, hier alles mee te maken.

De kern van de cultuur van de policy cops

Het gegeven van een continue toetsing door de omgeving van de legitimiteit en doelmatigheid van de politie vertaalt zich bij policy cops in de basisvraag: **hoe verkopen we onze handelwijze?** Of: hoe legitimeren we onze handelwijze. Niet wát er gebeurt, maar hoe naar buiten toe wordt verteld hoe de politie werkt is van belang. Verkopers moeten zorgen dat ze anticiperen op voorspellingen, trends en nieuwe ontwikkelingen en daarvoor naar buiten treden. Daarbij is de aanval de beste verdediging. Waar in de meeste organisaties de top zorgt voor een lange-termijnvisie en meerjarenplanningen, werkt in het politiekorps de top ad hoc en op basis van signalen van externe partijen.

De tweede vraag die de basis vormt voor een aantal cultuurkenmerken van de policy cops, bijvoorbeeld de nadruk op verkrijgen, veranderingsgerichtheid, de keuze voor toetsingscriteria en beelden over de andere subgroepen, is: **hoe zorgen we dat we ons differentiëren en voorop blijven lopen ten opzichte van andere korpsen, ten opzichte van de private veiligheidssector en ten opzichte van criminele groeperingen?** Met andere woorden: hoe blijven we de concurrentie voor. Bij policy cops is het idee sterk geworteld dat het goed uitvoeren van politiewerk continue vernieuwing behoeft. Vandaar de nadruk op innovatie en externe profilering in plaats van op implementatie en bestendinging. En met externe profilering wordt de machtspositie steeds verder versterkt.

Ofschoon minder belangrijk, maar wel aanwezig is de vraag: **hoe organiseren we loyaliteit onder onze medewerkers?** Policy cops werken in het spanningsveld tussen enerzijds hoge eisen stellen aan de management cops en aan street cops wat betreft veran-

deringsbereidheid en anderzijds vanuit een bewustzijn dat de flexibiliteit van medewerkers beperkt is. Om medewerkers loyaal te houden dienen zij af en toe beloofd te worden. Policy cops belonen medewerkers dan ook, maar niet op structurele basis.

9.5 Oorzaken van culturele inconsistentie

Het antwoord op de vraag of er in het korps Kennemerland sprake is van culturele inconsistentie, moge inmiddels duidelijk zijn. Die vraag kan slechts bevestigend worden beantwoord. Over de oorzaken van deze subculturele variëteit is reeds het een en ander gezegd. Die variëteit heeft alles te maken met de verschillen in externe omgeving en taakstelling van de verschillende subgroepen en de daaruit voortvloeiende verschillen in winstverwachtingen en belangen die men in het organisatiepolitieke spel nastreeft. De ontwikkeling en het voortbestaan van de drie subculturen heeft echter ook te maken met een tweetal andere gegevens die eerder processen van divergentie dan van convergentie op gang houden. Dit zijn de geringe interactiemogelijkheden tussen de subgroepen en een verschillende wijze van het doorlopen van enculturatieprocessen. Deze gegevens licht ik hier toe.

Geringe interactiemogelijkheden

De mate van subculturele differentiatie of culturele inconsistentie wordt mede bepaald door de mate van interactie tussen verschillende subgroepen. Des te vaker groepen met elkaar in aanraking komen, des te minder zal hun cultuurpatroon verschillen. Leden van de culturele groepen nemen elkaars cultuurpatroon dan gedeeltelijk over, waardoor convergentie ontstaat. De interactiemogelijkheden tussen street cops, management cops en policy cops zijn echter beperkt. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Dit zijn:

- Gescheiden werktijden: policy cops werken op kantoortijden, terwijl street cops 24-uurs diensten draaien. Een groot deel van de tijd ontlopen zij elkaar letterlijk. Management cops lijken hierin het meest op hun bazen; ook policy cops werken grotendeels volgens kantoortijden. Wanneer een agent een paar dagen nachtdienst draait, komt deze de teamleiding nauwelijks tegen.
- Een apart geautomatiseerd communicatienetwerk: het korps kent twee gescheiden automatiseringsnetwerken. Eén voor de basispolitietaken en één voor administratieve (staf)taken. Het is niet mogelijk om zonder meer van het ene op het andere netwerk te komen. Elektronische postuitwisseling is dan ook niet mogelijk tussen management en uitvoerders. Management cops zitten aangesloten op het stafnetwerk, maar kunnen wel makkelijk toegang krijgen tot het street cops netwerk.
- Verschillende fysieke locaties: policy cops (inclusief staf) zijn gehuisvest op een centrale locatie. Street cops en hun managers zijn vaak fysiek veraf gehuisvest in eigen bureaus. Slechts één team werkt vanuit het centrale hoofdbureau. In fysiek opzicht

- staan de management cops dus dichterbij de basis dan bij de top.
- Verschillende (rituele) bijeenkomsten: ofschoon er ook gezamenlijke bijeenkomsten zijn, of divisioneel gescheiden bijeenkomsten, vindt een aantal formele en informele ontmoetingsgelegenheden gescheiden plaats. Zo is er bijvoorbeeld 'de korpssoos', een semi-formele tweemaandelijks bijeenkomst, bedoeld om de onderlinge relaties tussen managers te versterken. Op deze bijeenkomsten zijn beleidsmakende stafmedewerkers, top- en middenmanagers aanwezig.
 - Eten in de kantine: eten gebeurt meestal op het eigen wijkbureau. Dat betekent dat alleen die medewerkers die hun werkplek op het hoofdbureau hebben, elkaar tegenkomen. Ook daar vindt echter geen echte vermenging plaats. Ogenschijnlijk is er geen verschil. Er bestaat niet zoiets als aparte managementeetzaal zoals dat in sommige bedrijven het geval is. Informeel kent ieder echter wel de eigen plek aan de lange rijen tafels en wordt er door verschillende groepen medewerkers op een verschillende tijd gegeten. In het algemeen geldt dat des te hoger het hiërarchische niveau is, des te later men aan tafel verschijnt. De kans op uitwisseling tussen de diverse hiërarchische niveaus tijdens de lunch is dan ook klein.
 - Verschillende scholingscentra: de politie kent een aantal eigen opleidings- en vormingsinstituten. Ofschoon de gedwongen winkelnering meer en meer wordt afgeschaft, zijn de specifieke deskundigheid in politiezaken en de lage kosten vaak nog redenen om gebruik te maken van deze instituten. Scholingscentra zouden ideale plekken zijn voor managers en uitvoerders om elkaar te treffen. Het circuit is echter gescheiden. Er bestaat een advies- en opleidingscentrum voor policy cops en management cops en er zijn diverse scholingscentra voor uitvoerders.

Kortom, street cops, management cops en policy cops in de organisatie hebben door een veelal van oorzaken weinig interactiemogelijkheden. Management cops kennen op sommige terreinen meer interactiemogelijkheden met street cops, op andere terreinen weer meer met policy cops.

Verschillende enculturatieprocessen

Het al dan niet doorlopen hebben van een vergelijkbaar enculturatieproces is in de theoretische beschouwing over subculturen al benoemd als een oorzaak van divergentie. Deze stelling heeft zeker geldigheid bij de politie. Hier begint het enculturatieproces namelijk niet bij binnenkomst in de organisatie, zoals dat bij veel andere organisaties het geval is, maar al veel eerder. Agenten en politiemangers hebben eigen opleidingsscholen, niet alleen voor cursussen, maar ook voor de primaire opleidingen. Street cops doorlopen een opleiding van ongeveer achttien maanden aan een politieopleidingsschool. Er is een aantal opleidingsscholen in Nederland. Dit betekent dat agenten in opleiding naar school gaan met een aantal van hun toekomstige collega's. Op zich is dit nog niet zo bijzonder, maar het sterke enculturatieproces wordt vooral bevorderd doordat de opleidingsschool een internaatsvorm kent. Op uitzonderingen

na (getrouwde aspiranten bijvoorbeeld), is elke toekomstige agent 24 uur per dag in het bijzijn van zijn of haar collega's. En dat op een leeftijd dat veel vriendschapsbanden worden aangegaan en het bepalen van een eigen identiteit wordt afgesloten. De school kent zo haar eigen cultuur, met positieve en negatieve aspecten. Gedrag dat op de school is aangeleerd, valt daarna moeilijk te veranderen⁴⁵. Ook management cops hebben hun eigen internaat, de politieacademie. Zij brengen hier (afhankelijk van de vooropleiding) drie of vier jaar van hun leven door. Ook zij maken hier vrienden en leren culturele codes. De academie leidt medewerkers in principe op tot de functie van policy cop, ofschoon de meesten nooit verder zullen worden bevorderd dan tot het niveau van management cop. De top is immers smal; slechts een enkeling zal het redden tot policy cop.

De sterke, bepalende enculturatieprocessen van agenten en managers vinden dus gescheiden plaats. In de politieorganisatie is dan ook sprake van een duale instroom. Street cops kunnen bevorderd worden tot en met het niveau van uitvoerend teamchef. Teamchefs en leden van hogere echelons, hebben de academie doorlopen. Soms overschrijdt een van oorsprong agent de scheidslijn en wordt toch teamchef. In de toekomst zal deze sterke scheiding wellicht afnemen. Een trend is namelijk om talentvolle agenten een tweejarig programma aan de politieacademie te laten volgen om hen daarna in een leidinggevende functie te benoemen. Hierdoor zullen er meer managers komen die ook agent zijn geweest. Verwacht mag worden dat dit de convergentie zal bevorderen. Wat opmerkelijk is, is dat de scheidslijn wat betreft opleidingsachtergrond (en daarmee enculturatie) door de culturele subgroep van management cops heen loopt. De uitvoerend teamchefs hebben de agentenopleiding gevolgd, de teamchefs de politieacademie. Merkbaar is dat de uitvoerend teamchefs iets meer richting street cops trekken en de teamchefs wat meer naar de policy cops. Dit verschil is echter niet dusdanig groot dat teamchefs en uitvoerend teamchefs weer gescheiden subgroepen vormen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het doorlopen enculturatieproces weliswaar een factor is die bepalend is voor subculturele differentiatie, maar niet de belangrijkste. Het is daartegen wel weer aannemelijk dat deze factor een rol speelt in het feit dat de subgroep van de management cops zo'n weinig samenhangende groep is.

10 Het cultuurpatroon van het korps

In het tweede deel van deze studie heb ik de cultuur van het politiekorps Kennemerland beschreven. Deze beschrijving heeft tot doel om antwoord te geven op de vraag of de cultuur in het korps Kennemerland effectief is voor het sturen van agenten door hun leidinggevendenden. Daarmee wordt ook de vraag beantwoord, of we Mintzberg of Hofstede gelijk kunnen geven in de discussie over de coördinerende kracht van de organisatiecultuur. Deze vragen beantwoord ik hier. Daarbij maak ik weer gebruik van de twee criteria voor effectiviteit. Ik beschouw of de beschreven cultuur functioneel is voor het geven van sturing en of er sprake is van consistentie van het cultuurpatroon. Aan het einde van dit hoofdstuk maak ik de overstap van de analyse van de structuur en sturingsinstrumenten (deel 1) en de analyse van de organisatiecultuur en politieke processen (deel 2), naar mogelijkheden voor verandering en vergroting van het sturingspotentieel in deel 3.

Cultuurbeschrijving gaat verder dan het beschrijven van alleen uiterlijk waarneembare cultuurkenmerken en gaat dieper dan het achterhalen van achterliggende culturele vragen. De meest verregaande vorm is het letterlijk in kaart brengen van het patroon van vraag en antwoord. De conclusies uit het hiervoor gaande zal ik in beeld brengen door een 'culturele kaart' van de politie Kennemerland te schetsen. Met behulp van de culturele kaart maak ik de verhouding tussen de gemeenschappelijke, overkoepelende cultuur en de subculturen zichtbaar. Eesrt zal ik de cultuurkenmerken van het korps Kennemerland als geheel en van de verschillende subgroepen in een samenvatting de revue laten passeren.

10.1 Het overkoepelende cultuurpatroon en de kenmerken van de subgroepen

Uit de beschrijving van de cultuur van het politiekorps Kennemerland, ontvouwt zich het volgende cultuurpatroon.

De overkoepelende cultuur

Gemeenschappelijke cultuurkenmerken zijn:

- Mensgerichtheid (een sterke betrokkenheid met familiale trekken ten opzichte van elkaar).
- Theatraliteit (een intuïtieve en ad hoc werkwijze, veel projecten en werkgroepen, diverse initiatieven die bij de implementatiefase op niets uitlopen). Dit heeft te maken met de slecht meetbare resultaten van het politiewerk, de grote mate van intuïtief vermogen en improvisatievermogen (reageren op gevoel in plaats van op cijfers en feiten).

- De overkoepelende cultuurkenmerken kunnen verklaard worden uit drie basisvragen:
- 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.
 - Hoe organiseren we loyaliteit, opdat geen informatie uit de organisatie weglekt.

De verschillende subculturen

Verschillen in cultureel opzicht doen zich voor tussen street cops, management cops en policy cops op de volgende terreinen:

- Taken: policy cops beschouwen innoveren als hun belangrijkste taak, terwijl het voor street cops het meest van belang is om boeven te vangen en noodhulp te bieden. Management cops worden in hun taakopvatting geleid door hun positie van 'pig-in-the-middle'. Het lukt hen niet goed de verschillende eisen die policy cops en street cops aan hen stellen te integreren.
- Externe versus interne oriëntatie: street cops zijn intern gericht. De cultuur kenmerkt zich door een sterke nadruk op onderlinge collegialiteit. Voor policy cops is dit minder van belang. De primaire focus is extern: naar media en naar andere korpsen toe. De focus van de management cops is afhankelijk van het ambitieniveau: ambitieuze management cops zijn extern gericht, anderen nemen liever deel aan de groepscultuur van ondergeschikten.
- Verkrijgen versus vermijden: policy cops kennen een verkrijgende cultuur. Zij zijn continu op zoek naar nieuwe middelen en aanzien vanuit de externe omgeving. Hiervoor is het nodig dat zij naar vernieuwing streven. Street cops daarentegen proberen zich af te schermen voor al te grote verandering, voor vervelend werk en voor kritiek. De groep van de management cops is weer gedifferentieerd wat betreft vermijdings- c.q. verkrijgingsdrang.
- Succes en falen: de manier waarop politiemedewerkers succes dan wel falen van zichzelf en hun collega's beoordelen, is gerelateerd aan hun respectievelijke interne of externe gerichtheid.
- Beelden over elkaar: in het algemeen kan gezegd worden dat de leden van de verschillende subgroepen elkaar afmeten aan de hand van het eigen cultuurpatroon.
- Ook wanneer we de winstverwachting van het organisatiepolitieke spel analyseren, zien we opmerkelijke verschillen tussen de diverse subgroepen. Voor street cops is status het hoogste goed, terwijl policy cops voornamelijk streven naar macht en materieel gewin. Het streven van management cops is afhankelijk van de oriëntatie: sommigen streven status van de ondergeschikten na, anderen materieel gewin in de vorm van carrière, met de daarbij behorende macht. De verschillen in winstverwachting tussen street cops, management cops en policy cops zijn zo divers, dat gesproken kan worden van twee verschillende speelvelden. Een speelveld waarop de street cops te vinden zijn en een speelveld voor de policy cops. Het lastige voor de

management cops is dat zij geacht worden op beide speelvelden actief te zijn, hetgeen veel energie vergt en de ontwikkeling van een sterk cultuurpatroon belemmert.

De cultuurpatronen van de verschillende subgroepen kunnen verklaard worden uit de volgende basisvragen:

- Street cops: hoe zorgen we dat we boeven vangen en hulp bieden in ernstige nood-situaties, hoe zorgen we dat we de omgeving uitsluiten, hoe waarborgen we de veiligheid van collega's?
- Management cops: hoe stuur ik mijn team zo aan dat het werkaanbod op een goede manier verwerkt wordt, hoe kan ik planmatig werken en een beleidslijn uitzetten, zonder dat deze top-down wordt geboden? De laatste twee vragen die belangrijk zijn binnen de cultuur van de management cops, zijn tegenstrijdig: a. hoe zorg ik dat ik meedoe aan ontwikkelingen op het niveau van de policy cops? b. hoe zorg ik dat ik gewaardeerd wordt als teamleider bij mijn ondergeschikten?
- Policy cops: hoe verkopen we onze handelwijzen, hoe zorgen we dat we ons differentiëren en voorop blijven lopen ten opzichte van andere korpsen, ten opzichte van de private veiligheidssector en ten opzichte van criminele groeperingen, hoe organiseren we loyaliteit onder onze medewerkers?

10.2 De cultuur in kaart gebracht

Om een culturele kaart te schetsen, acht ik twee factoren van belang. Ten eerste moeten de logische verbanden tussen uiterlijk waarneembare cultuurkenmerken en de achterliggende basisvragen zichtbaar worden en ten tweede dienen de verbanden tussen de cultuurpatronen van de verschillende subgroepen zich logisch en helder te ontvouwen. Ik schets de culturele kaart van het korps Kennemerland hier door middel van een tweetal schema's. Uit de schema's is in een oogopslag de verhouding tussen de verschillende subculturen in het korps af te leiden en de verhouding tussen overkoepelende korpscultuur en subculturen. Door de twee schema's te combineren, ontvouwt zich de logica van vraag en antwoord.

De verhoudingen tussen de subculturen

Uit de culturele kaarten in figuur 7 en 8, blijkt de verhouding tussen de patronen van de verschillende subculturen ten opzichte van de overkoepelende korpscultuur en de verhouding tussen de patronen van de subculturen onderling. Zichtbaar wordt dat er sprake is van vragen of cultuurkenmerken die gedeeld worden door het politiekorps als geheel. Deze overkoepelende cultuurkenmerken of vragen hebben hun effect op de cultuurpatronen van de verschillende subgroepen. Subculturen kunnen immers slechts

ontstaan en gedijen binnen de overkoepelende cultuur. Naast de overkoepelende cultuur, zijn de drie subculturen van street cops, management cops en policy cops geschetst.

In het schema is de verhouding tussen de subculturen af te lezen. Martin (1992) onderscheidt enhancing cultures, countercultures en orthogonal cultures. In enhancing cultures wordt het cultuurpatroon van het topmanagement gereproduceerd of zelfs versterkt. Countercultures worden gekenmerkt door verzet tegen de cultuur van het topmanagement. Orthogonal cultures verhouden zich neutraal tegenover het topmanagement en ten opzichte van elkaar. Uit de schema's blijkt dat er binnen de politie Kennemerland sprake is van alle drie de typen subculturen. De policy cops hebben een enhancing culture, terwijl de groep van de street cops gekenmerkt wordt door een counterculture ten opzichte van de policy cops. Wat betreft de management cops zien we een patroon van zeer gedifferentieerde werkelijkheidsconcepties. Van een gemeenschappelijk cultuurpatroon is dan ook nauwelijks sprake. De differentiatie is tweeledig. Ten eerste zien we dat sommige cultuurkenmerken van de management cops passen binnen het cultuurpatroon van de policy cops en sommige binnen dat van de street cops. Ten tweede zien we dat de groep van de management cops twee soorten leden kent: management cops die vanuit individuele motieven de cultuur van de street cops de hunne maken en management cops die juist naar de policy cops trekken wat betreft culturele oriëntatie. Een aantal cultuurkenmerken en achterliggende vragen zijn wel specifiek voor de management cops. Hierbij kunnen we spreken van orthogonal cultuurkenmerken en vragen. Deze zijn echter in aantal beperkt, er is dan ook sprake van een beperkt gemeenschappelijk werkelijkheidskader van management cops.

De logica van vraag en antwoord

Het cultuurpatroon van de politie Kennemerland heb ik beschreven, door te beschouwen welke antwoorden medewerkers vinden op achterliggende basisvragen door middel van het formuleren van impliciete regels, normen en waarden (werkelijkheidsconcepties). In dit onderzoek heb ik eerst de uiterlijk waarneembare cultuurkenmerken beschreven en ben daarna steeds op zoek gegaan naar de achterliggende vragen. Ik heb als het ware van 'achter naar voren' geredeneerd. Op grond van de opgedane kennis over de werkelijkheidsconcepties en de achterliggende vragen heb ik hier een culturele kaart geconstrueerd. Het cultuurpatroon van de politie Kennemerland heb ik in twee schema's weergegeven; de basisvragen uit figuur 7 veroorzaken de cultuurkenmerken of culturele oplossingen welke weergegeven zijn in figuur 8. Door de twee figuren te combineren ontvouwt zich de samenhang.

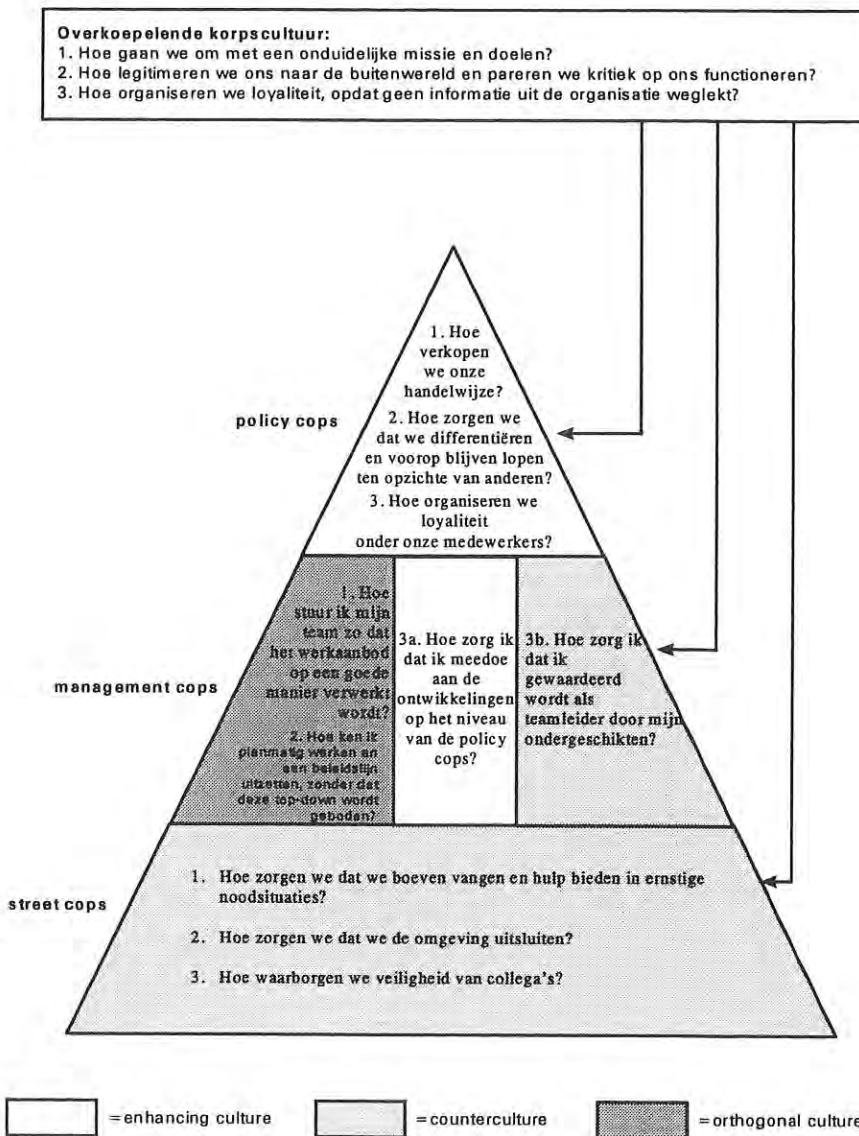


Fig. 7. Het cultuurpatroon; de basisvragen

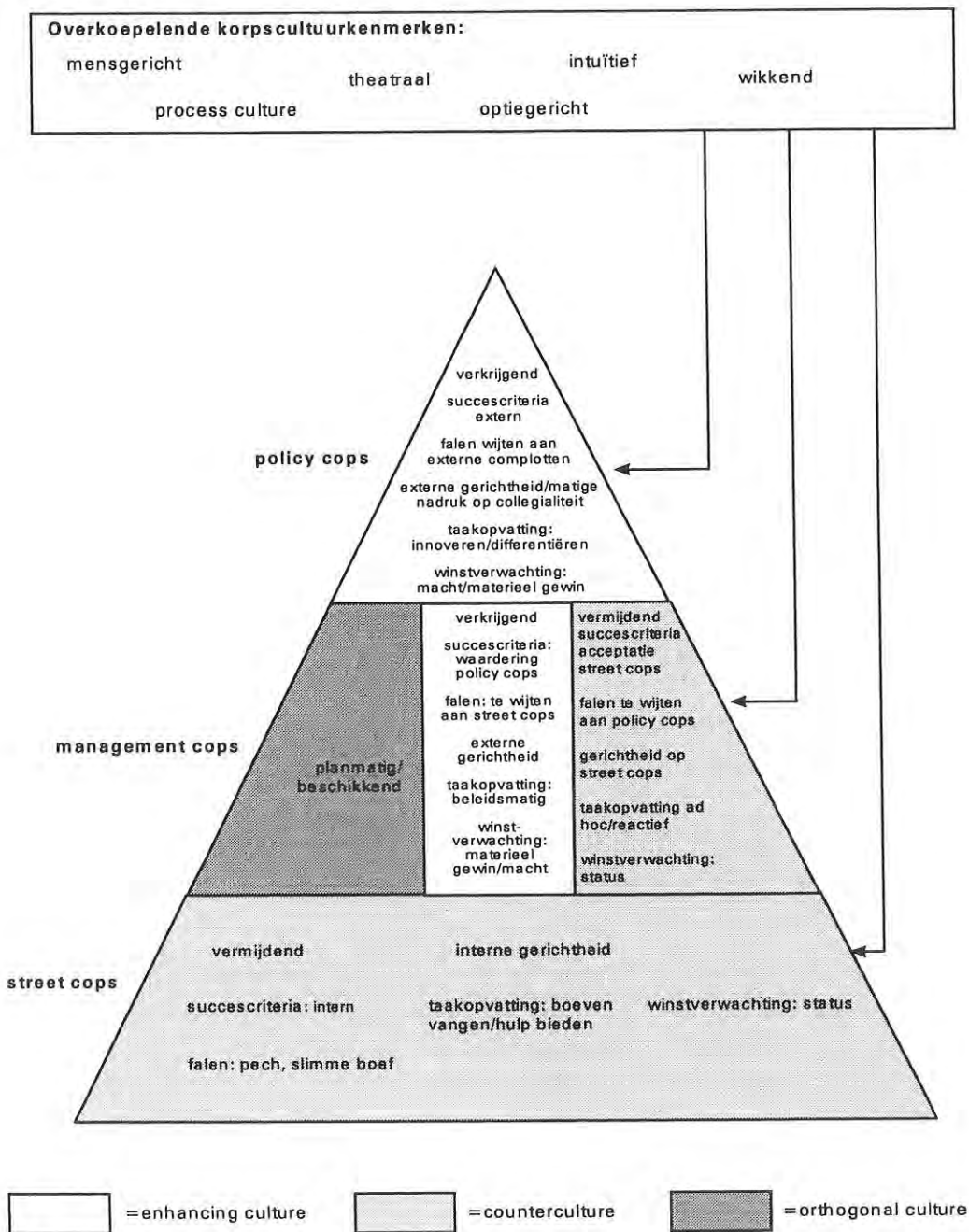


Fig. 8. Het cultuurpatroon; de cultuurkenmerken

10.3 De effectiviteit van de cultuur

Nu ik het cultuurpatroon als geheel in kaart heb gebracht, is het mogelijk uitspraken te doen over de mate waarin de cultuur effectief is voor het geven van sturing aan uitvoerders door het politiemangement. Daarvoor beschouw ik het patroon op functionaliteit en consistentie in relatie tot sturing. Aan het einde van het eerste gedeelte van deze studie heb ik de benaderingen van Mintzberg en Hofstede besproken, ten aanzien van de coördinerende kracht van cultuur en organisatiepolitiek. Mintzberg is van mening dat cultuur en politieke processen in organisaties een coördinerend effect hebben, mits zij krachtig genoeg zijn. Hofstede laat zich hier voorzichtiger over uit. Hij wijst slechts op het strategisch voordeel dat managers kunnen doen met kennis van cultuurpatronen en van normen en waarden die ten grondslag liggen aan politieke processen. Hij dicht deze echter geen zelfregulerende functie toe. Op grond van de opgedane kennis trek ik conclusies ten aanzien van de beweringen van Mintzberg en Hofstede.

De functionaliteit en consistentie van het cultuurpatroon

Wanneer we het cultuurpatroon binnen de politie Kennemerland beschouwen in het licht van sturing, dan zien we een veeltal van functionele normen en waarden. Dat geldt zowel voor de overkoepelende cultuur als voor die van de diverse subgroepen. Een voorbeeld is de mensgerichtheid binnen het overkoepelende cultuurpatroon. Op basis van die mensgerichtheid zijn mensen te motiveren en op persoonlijke loyaliteit en collegialiteit aan te spreken, waardoor ze bepaalde activiteiten willen ontplooiën. Een ander voorbeeld is de specifieke taakopvatting van street cops, namelijk boeven vangen en hulp bieden, waardoor de dagelijkse keuzen in het werkproces makkelijk zijn te maken.

De politiecultuur wordt door buitenstaanders dikwijls een 'sterke' cultuur genoemd. Daarmee wordt bedoeld dat werkelijkheidsvisies, waarden en normen niet ter discussie staan, door medewerkers gedeeld worden en consistent zijn. Dit beeld verdient enige bijstelling omdat het cultuurpatroon niet consistent is, maar gekenmerkt wordt door het bestaan van een drietal subculturen. De meeste van die subculturen zijn echter wel degelijk 'sterk'. Van de street cops kan immers worden gezegd dat ze over een eenduidig cultuurpatroon beschikken met een eigen visie op de werkelijkheid waarin men opereert en eigen karakteristieke normen en waarden. Deze subcultuur is waarschijnlijk de oorzaak van de beeldvorming van buitenstaanders over de politie als organisatie met een sterk cultuurpatroon. Maar ook de policy cops hebben een eenduidig en consistent cultuurpatroon. Dit gegeven bevordert de coördinatie en communicatie binnen deze beide subgroepen aanzienlijk.

Het cultuurpatroon van de management cops daarentegen wordt in allerlei opzichten

gekenmerkt door inconsistentie. Van een sterk cultuurpatroon kan bij deze groep dan ook niet gesproken worden. In het licht van sturing is dit gegeven problematisch. Bij hiërarchische sturing in organisaties is altijd sprake van het overschrijden van grenzen van hiërarchisch geordende subgroepen. Wanneer de cultuurpatronen van deze subgroepen verschillen, is het geven van sturing problematisch. Het communiceren van boodschappen van de ene naar de andere subgroep is in dat geval een lastige aangelegenheid. Nu vervullen juist de management cops een belangrijke rol in sturing en communicatie. Zij zouden de vertaalslag moeten maken van policy cops naar street cops en vice versa. Daarin slagen ze vaak maar tot op zekere hoogte. Management cops hebben geen eenduidige opvattingen over de wijze waarop ze aan hun positie tussen policycops en streetcops vorm moeten geven. Vanuit het streven naar sturing binnen de politieorganisatie, is het zwak ontwikkelde cultuurpatroon van de management cops dan ook disfunctioneel te noemen.

De culturele inconsistentie die voortkomt uit het bestaan van subculteren kan ook nog om een andere reden negatieve effecten hebben. Het kan tot gevolg hebben dat er binnen een organisatie gelijktijdig verschillende sturende krachten aan de gang zijn die op zichzelf functioneel zijn, maar elkaar tegenwerken. De functionaliteit komt dan niet tot haar recht en verwordt tot disfunctionaliteit en verspilde energie. Normen en waarden die op zichzelf functioneel zijn, worden disfunctioneel, doordat een andere subgroep met een tegengesteld cultuurpatroon die normen en waarden ter discussie stelt. Zo is de zorg voor veiligheid van street cops zeer functioneel voor de uitoefening van hun functie. De innovatiebereidheid van policy cops is dat ook. Maar wanneer policy cops willen innoveren en daarmee tornen aan de veiligheid van street cops (een voorbeeld is het invoeren van 'eenmans-surveillance'), ontstaat er een sturingsprobleem.

We kunnen de conclusie over de consistentie van het cultuurpatroon van de politie Kennemerland, het beste trekken door de culturele kaart onder de loep te nemen. Daar waar sprake is van een gelijkvormig cultuurpatroon (in de figuren makkelijk te herkennen door een gelijkvormige arcering), is de kans op effectieve sturing van leidinggevendenden naar ondergeschikten toe het grootst. Daar waar geen gelijkvormigheid is, is sturing problematisch en vergt extra energie. Er kan dan alleen sprake zijn van effectieve sturing, wanneer een vertaalslag wordt gemaakt van de ene, naar de andere set van normen en waarden. De terminologie en het beroep op normen en waarden, moet vertaald worden in argumenten, normen en waarden die voor de andere subgroep herkenbaar en redelijk zijn. Een voorbeeld is een poging van policy cops om de loyaliteit in het korps te vergroten. Wanneer zij deze boodschap direct aan de management cops zouden brengen, zou dit weinig succesvol zijn. Het creëren van loyaliteit is immers geen belangrijk cultuurkenmerk van de meeste management cops. Als de policy cops echter een beroep zouden doen op het cultuurkenmerk 'streven naar acceptatie door policy cops', zouden de management cops wellicht wel effectief aangestuurd

kunnen worden. Op hun beurt zouden management cops deze boodschap kunnen vertalen naar street cops, door een beroep te doen op het cultuurkenmerk collegialiteit. Het uiteindelijke resultaat zou zijn, dat de behoefte aan loyaliteit van policy cops door street cops als collegialiteit wordt geïnterpreteerd. Wanneer dit gewenst gedrag van de street cops oplevert, is de sturing effectief gebleken. Een ander voorbeeld heeft te maken met de verschillende winstverwachtingen binnen het korps Kennemerland. Doordat mensen bij het spelen van het politieke spel verschillende winstverwachtingen hebben, zijn zij ook niet met eenzelfde inzet te motiveren. Zo heeft het weinig zin tegen een agent te vertellen dat hij of zij wellicht kans op promotie maakt, door innoverend bezig te zijn. De agent hecht immers meer waarde aan statuswinst onder collega's, dan aan promotie. Ook winstverwachtingen zullen vertaald moeten worden, om bij te kunnen dragen aan effectieve sturing. Zoals we uit de voorbeelden kunnen zien, vergt het extra energie en gedegen kennis van culturele processen, om effectieve sturing te bewerkstelligen in een organisatie met een inconsistent cultuurpatroon. Sturingsperikelen ontstaan en houden stand, doordat bestuurders en aangestuurd telkens een verschillende culturele taal spreken en op grond van verschillende winstverwachtingen gemotiveerd moeten worden. Dat betekent dat zich bij vrijwel elke handeling, gesprek of opdracht de mogelijkheid voordoet dat een cultuurconflict ontstaat⁴⁶. We kunnen dan ook stellen dat het cultuurpatroon van de politie Kennemerland niet consistent is en dat dit een belemmering is om effectief te sturen.

De coördinerende kracht van cultuur

Wanneer we teruggaan naar de theorieën van Mintzberg en Hofstede, kunnen we de volgende conclusies trekken. Mintzberg kent de cultuur van de organisatie een coördinerende kracht toe. Dit is herkenbaar als we de politie Kennemerland beschouwen. We hebben immers gezien dat bepaalde normen en waarden functioneel zijn voor het geven van sturing en een zelfregulerend effect in (delen van) de organisatie teweeg brengen. Mintzberg besteedt echter geen aandacht aan twee aspecten van cultuur, die we in de praktijk wel tegen komen. Ten eerste besteedt Mintzberg geen aandacht aan het bestaan van subculturen. Hij geeft daarmee een tamelijk harmonieus beeld van cultuur, waarin geen plaats is voor tegenstellingen. Eigenlijk is dit bevreedend, omdat Mintzberg bij het bespreken van de politieke arena en in later werk juist veel aandacht heeft voor belangentegenstellingen en conflicten in organisaties. Ten tweede neemt Mintzberg aan dat cultuur per definitie functioneel is. Daarmee houdt hij geen rekening met de mogelijkheid dat cultuur disfunctionele elementen kan bevatten, bijvoorbeeld omdat de eisen vanuit de omgeving veranderd zijn. We kunnen concluderen dat de inzichten van Mintzberg ten aanzien van de coördinerende kracht van cultuur waardevol zijn in het licht van deze studie. Mintzberg wijst immers op het belang van het bestaan van een 'sterke' cultuur en attendeert op het feit dat cultuur een zelfregulerende, coördinerende werking heeft en in die zin uitstekend gebruikt kan worden om het sturingspotentieel binnen een organisatie te vergroten. De theorie van

Mintzberg geeft echter geen antwoorden op de vraag hoe omgegaan moet worden met inconsistentie van het cultuurpatroon of met disfunctionele cultuurkenmerken.

Hofstede laat zich in zijn artikel niet uit over de vraag of cultuur per definitie een coördinerend en positief effect in de organisatie teweeg brengt. Hij benadrukt het strategisch voordeel dat managers kunnen doen met kennis van normen en waarden. Hofstede gaat er vanuit dat cultuur en ook politieke processen veel invloed in organisaties hebben en dat sturingsprocessen erdoor bemoeilijkt worden. Door normen en waarden te kennen en te begrijpen, is een manager in staat beter te sturen. Zo zouden we ons kunnen voorstellen dat een manager die veel kennis heeft van de verschillende cultuurpatronen van de subgroepen, beter in staat is om een culturele vertaalslag te maken tussen de hiërarchische lagen. Op die manier kan hij of zij gewenst gedrag teweeg brengen en zijn of haar sturingspotentieel vergroten. Concluderend kunnen we stellen, dat de benadering van Hofstede zeer bruikbaar is binnen deze studie naar sturingsperikelen. Juist in situaties waarin de cultuur disfunctioneel of inconsistent is, biedt de benadering van Hofstede een zinvolle manier om hiermee om te gaan. Door het vergroten van de kennis over culturele processen bij managers, kan het sturingspotentieel in de organisatie vergroot worden.

Van diagnose naar verandering

De conclusie uit het eerste gedeelte van deze studie was, dat het geven van sturing met behulp van traditionele sturingsinstrumenten binnen de politieorganisatie problematisch is. Daarom ben ik in deel twee op zoek gegaan naar een antwoord op de vraag, of de sturing verbeterd kan worden door gebruik te maken van de cultuur van de organisatie. In het voorgaande zagen we echter dat het cultuurpatroon van de politie Kennemerland het geven van effectieve sturing maar al te vaak juist in de weg staat. Niet alle normen en waarden zijn functioneel en met name de inconsistentie in het cultuurpatroon maakt het lastig boodschappen en verwachtingen over te brengen van de ene naar de andere subgroep.

Zijn er eigenlijk wel mogelijkheden voor politiemangers om het sturingspotentieel te verbeteren, of moet worden geroeid met te korte riemen? In het derde deel van deze studie ga ik op zoek naar mogelijkheden om het sturingspotentieel binnen de politieorganisatie te vergroten, door zowel te interveniëren op de cultuur als op de structuur en de gebruikte sturingsinstrumenten. De eerste stap om tot effectievere sturing te komen binnen de politieorganisatie, is om te stoppen met het verspillen van energie. Kennis van de belemmeringen die zich voordoen bij het geven van sturing in de politieorganisatie, kan leiden tot het stoppen met het initiëren van acties die gedoemd zijn te mislukken. Nadat zo energie, motivatie en tijd worden gewonnen, kunnen mogelijkheden voor strategisch gebruik van kennis over de cultuur en de structuur van de organisatie aangewend worden. Deze mogelijkheden bespreek ik hierna. Daarvoor is

het eerst nodig meer te weten over de wijze waarop structuur- en cultuurverandering in organisaties tot stand komt.

Deel 3: vergroten van het sturingspotentieel

11 Vergroten van het sturingspotentieel door de cultuur

In de eerste twee delen van deze studie heb ik de mate van effectiviteit van de structuur en de cultuur, inclusief de politieke processen, onderzocht. De enigszins sombere conclusie is, dat het sturingspotentieel van politiemangers klein is, doordat traditionele sturingsinstrumenten en structurele factoren weinig sturingskracht verschaffen en dat de cultuur van de organisatie eerder belemmerend is, dan stimulerend voor het geven van sturing. Bij deze constatering wil ik het niet laten. Een opgave waarvoor ik mij ook gesteld heb, is van meer toepassingsgerichte aard. Ik ga op zoek naar mogelijkheden om het sturingspotentieel van politiemangers te vergroten. Hofstede geeft al handvatten voor het vergroten van het sturingspotentieel, namelijk door als manager gericht gebruik te maken van kennis van het cultuurpatroon. Ik ben echter van mening dat er meer mogelijkheden zijn het sturingspotentieel van managers te vergroten. Dit impliceert wel veranderingen binnen de organisatie. Veranderingen die kunnen worden bewerkstelligd door middel van een interventie op cultureel terrein, of door het aanbrengen van een wijziging in het gebruik van sturingsinstrumenten en de structurele vormgeving van de organisatie, of door een combinatie van beiden. Organisatieverandering is geen eenvoudige zaak. Organisatieverandering duurt lang, vergt veel energie en brengt dikwijls ongewenste neveneffecten met zich mee. Zowel bij culturele, als bij structurele veranderingen kunnen zich diverse hindernissen voordoen. In dit derde gedeelte van deze studie bespreek ik de mogelijkheden en onmogelijkheden van interventie op structureel en cultureel gebied, met als doel manieren te vinden om het sturingspotentieel van politiemangers te vergroten. Ik geef ten eerste vanuit een cultureel perspectief en vervolgens vanuit een structureel perspectief inzicht in theoretische noties over organisatieverandering. Vervolgens leg ik wederom het verband naar de praktijk van de politie. Ik bied een aantal veranderverscenario's aan, waarin ik de inzichten over cultuur- en structuurverandering combineer en naar de praktijk vertaal.

In dit hoofdstuk sta ik stil bij de vraag hoe wenselijk en noodzakelijk het eigenlijk is het sturingspotentieel van politiemangers te vergroten. Vervolgens beschouw ik de mogelijkheden en onmogelijkheden voor verandering via de weg van de organisatiecultuur.

11.1 Organisatieverandering: wens of noodzaak

Voordat ik overga tot het bespreken van de mogelijkheden en onmogelijkheden voor cultuur- en structuurverandering binnen organisaties, ligt de vraag voor de hand waarom organisatieverandering eigenlijk wenselijk is. Die vraag kan op twee manie-

ren beantwoord worden. Ten eerste beschouw ik het fenomeen dat organisatieverandering enorm in de belangstelling staat. Ik bespreek de drang van managers, om het soms schijnbaar onbeheersbare toch te willen beheersen. Daarbij besteed ik tevens aan de vraag of toepassingsgerichte aanbevelingen eigenlijk wel op hun plaats zijn in een studie als deze. Ten tweede stel ik een vraag specifiek voor de politie Kennemerland: bestaat de noodzaak om het sturingspotentieel van politiemangers te vergroten in het korps Kennemerland?

De drang organisaties te veranderen

Zolang er organisaties bestaan, zolang doen mensen pogingen organisaties effectiever en efficiënter te laten functioneren. Dé methode om organisatieverandering tot stand te brengen is echter nog niet gevonden. Organizatieverandering komt dikwijls langzaam en moeizaam tot stand. Interessant is dat er sprake is van een soort geaccepteerde mythologie rondom organisatieverandering. Ofschoon iedereen weet dat organisatieverandering nauwelijks volgens omljnd en voorspelbaar plan kan plaatsvinden, doet elke zichzelf respecterende manager hier toch pogingen toe en stellen organisatieadviseurs zich tot doel methoden en technieken te optimaliseren om daarmee organisatieverandering wel planmatig te laten verlopen. Het blijft gissen naar de achtergrond van het feit dat managers denken hun organisaties fundamenteel te kunnen wijzigen en hier ook de behoefte toe voelen. Wellicht komt deze drang voort uit het beeld dat managers van de wereld en van 'hun' organisaties hebben. In het westerse denken staan beheersbaarheid en maakbaarheid van de omgeving als reële mogelijkheid te boek. De westerse mens is erop gericht de onvoorspelbare elementen uit de natuur zoveel mogelijk te reguleren. We overkomen de zwaartekracht door vliegtuigen te bouwen, willen dood en leven beheersen met een miljarden verslindende gezondheidszorg en bekostigen wetenschap die pretendeert irrationele processen, zoals menselijk samenleven, rationeel te kunnen verklaren. Organisaties zijn geen 'spontaan' ontstane sociale verbanden; organisaties zijn bewust in het leven geroepen ter vervulling van een bepaald doel. En in het westerse denken domineert de overtuiging dat de mens in staat zou moeten zijn datgene wat ze in het leven roept ook te kunnen beheersen⁴⁷. Gevoed vanuit deze overtuiging wordt een organisatie beschouwd als een doelgericht en logisch (machinebureaucratisch) systeem. Uit hetgeen in deze studie tot nu toe over organisaties is geschreven, zal echter duidelijk geworden zijn dat organisaties meer zijn dan dat. Organisaties (met name die van enige omvang) zijn ook politieke arena's, culturele verbanden, veilige havens voor mensen, werkgelegenheidverschaffers binnen de samenleving, etcetera⁴⁸. Zodra een nieuwe organisatie het licht ziet, ontspint zich binnen en rondom die organisatie een eigen werkelijkheid en zullen actoren hun eigen wegen zoeken. Het tot in detail willen beheersen of controleren van een dergelijk complex samenlevingsverband is een fictie, maar een fictie die graag in stand wordt gehouden. Wellicht blijft deze fictie ook in stand doordat organisatieverandering soms wél met succes plaatsvindt. Op afgeba-

kende, overzichtelijke onderdelen of doordat aansluiting wordt gezocht bij processen die zich door de natuurlijke dynamiek binnen de organisatie toch al voordeden. Organisatieverandering kan wel degelijk slagen, alleen niet gegarandeerd 'per morgen' en zelden precies volgens plan. Organisatieverandering kan nauwelijks gepland, maar wel degelijk geregisseerd worden.

Wetenschap en toepassing

Het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en het doen van aanbevelingen voor praktische organisatieverandering staan altijd enigszins op gespannen voet. Ten eerste is er sprake van een praktisch dilemma. Wanneer een snelle diagnose en een daadkrachtige methode voor interventie gewenst zijn in verband met tijds- en kostenaspecten, wordt het organisatieonderzoek uitgevoerd door organisatieadviseurs of verandermanagers en wordt zelden een wetenschappelijk doel nagestreefd. Wetenschappelijk onderzoek vraagt om meer diepgang, eerder om kwalitatieve methoden dan om toepassingsgerichte diagnostische modellen en vooral om tijd (zie ook Tennekes, 1995, p. 189 e.v.). Naast deze onderzoekstechnische afweging moet de afweging gemaakt worden of het wel verstandig is 'twee heren te willen dienen' bij het verrichten van en het verslag leggen over onderzoek. Immers, voor veel politiemangers zal het lezen van een dissertatie veel theoretische ballast met zich meebrengen, terwijl aanbevelingen op praktisch niveau wetenschappelijk gezien minder interessant zijn.

Zoals uit hiernavolgend citaat blijkt maakt bijvoorbeeld Frissen (1989) in zijn dissertatie over bureaucratische cultuur en informatisering de keuze om geen praktische aanbevelingen te doen of een toepassingsgerichte component in zijn onderzoek in te brengen. Hij sluit niet uit dat zijn onderzoek gebruikt wordt door managers van de door hem onderzochte organisatie, maar beschouwt dit gebruik als beperkt tot bespiegelingen, waaruit managers zelf vervolgens actiepunten kunnen destilleren. Frissen schrijft aan het einde van zijn dissertatie het volgende:

“Daarom ligt in deze studie de nadruk op analyse en interpretatie en mondt deze niet uit in prescriptie of aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van overheidsorganisaties. Ik presenteer in deze studie een beschouwing, welke zich laat leiden door het perspectief van de cultuursociologie. De werkelijkheid van een organisatie is een sociale constructie, waarin zingevingspatronen het handelen reguleren. Onderzoek van een dergelijke werkelijkheid is dus reconstructie van zingevingspatronen. De wetenschap hanteert daartoe metaforen en de beoordeling ervan geschiedt op basis van intersubjectiviteit in het

wetenschappelijk forum. Normatieve posities inzake de geconstrueerde werkelijkheid onttrekken zich aan een dergelijke beoordeling. Normatieve posities maken deel uit van de symbolische interactie in de handelingswerkelijkheid. Daar zullen ze worden beoordeeld in andere dan wetenschappelijke termen: effectiviteit, macht, nut.

Daarmee zij bepaald niet uitgesloten dat deze studie een rol kan spelen in een handelingswerkelijkheid, dat ze met andere woorden een handelingsperspectief kan bieden. Het DG, dat zich in deze studie heeft laten portretteren en analyseren, staat nu een portret en analyse ter beschikking. Gebruik daarvan is voor de organisatie en de leden ervan een mogelijkheid. Dat gebruik kan gelegen zijn in een vergroting van zelfkennis, in aanwending ten behoeve van strategische opties, in ondersteuning van activiteiten. Evenzeer kan de studie betekenis hebben voor anderen en voor andere organisaties. Dat is vooral afhankelijk van de plausibiliteit van de meer generaliserende conclusies, die uit deze studie zijn te trekken. Dat alles is echter geen oogmerk van deze studie. Het gaat om verheldering en het aanbieden van een perspectief om zo bij te dragen aan de bestuurs-wetenschappelijke studie van het openbaar bestuur. Dat daartoe een culturele benadering vruchtbaar kan zijn, heb ik met deze studie willen aantonen.”

(Frissen, 1989, p. 275-276)

Ik deel deze opvatting van Frissen slechts ten dele. Naar mijn mening is het zeer goed mogelijk om binnen wetenschappelijk onderzoek te streven naar toepasbaarheid in de praktijk. Het slaan van een brug naar de alledaagse werkelijkheid van de onderzochte organisatie beschouw ik als een uitdaging. Wie echter een handleiding veranderkunde verwacht, komt bedrogen uit. De aanbevelingen die ik hier geef, zijn weliswaar toepassingsgericht van karakter, maar bieden geen kant-en-klaar-recepten voor de praktijk. De politiemanager die wil weten wat hij of zij morgen dient te ondernemen om meer effectief te kunnen sturen zal teleurgesteld worden.

Vergroten van het sturingspotentieel van politiemangers: reële wens?

Deze studie kent, naast het doel te onderzoeken wat belemmeringen zijn in de structuur en cultuur van de organisatie voor politiemangers om uitvoerende politiemedewerkers aan te kunnen sturen, ook een praktisch doel. Dit is het gebruiken van de inzichten voor het geven van aanbevelingen gericht op de vergroting van het sturingspotentieel van politiemangers. De vraag die wellicht rijst is of een vergroting van het sturingspotentieel überhaupt wenselijk en noodzakelijk is.

Deze vraag kan bevestigend beantwoord worden. Een argument hiervoor is dat de externe druk op de politie om goed (wat dat dan ook moge zijn) te functioneren toeneemt en dat effectieve sturing **binnen** de politie een voorwaarde is voor effectieve sturing **van** de politie. Ten gevolge van verschillende oorzaken is de maatschappij kritischer geworden omtrent het optreden en functioneren van politie (en justitie)⁴⁹. De legitimiteit van de politie is geen vaststaand gegeven meer. De idee dat de politie slechts nog een symbolische functie heeft in het handhaven van het recht en de openbare orde, maar daar nauwelijks feitelijk aan bijdraagt, zoals dat naar voren wordt gebracht in het rapport 'Toekomst Gezocht' (Stichting Maatschappij en Politie, 1995), wint terrein. Wanneer het extern functioneren van de politie ter discussie staat, is het zaak ook het intern functioneren van de politieorganisatie onder de loep te nemen en te bezien of veranderende eisen van de omgeving door de organisatie vertaald kunnen worden in een vernieuwde aanpak.

Een tweede argument om te zoeken naar mogelijkheden om het sturingspotentieel van politiemangers te vergroten, is dat politiemangers op top- en midden-niveau én uitvoerende medewerkers hier nadrukkelijk om vragen. Stuurloosheid binnen de politieorganisatie wordt als disfunctioneel en onaangenaam ervaren. Vanuit een onderzoeksvisie zoals die hier geldt, waarbij het 'verstehen' en betrokkenheid bij het object van onderzoek uitgangspunt is, is het verdedigbaar te stellen dat ten minste aandacht moet worden besteed aan de vraagstukken die vanuit de onderzochte doelgroep zelf worden aangedragen.

11.2 Interventie in het cultuurpatroon

'Het kan niet, dus hoe kan het dan toch?' is de titel van een klein boekje over cultuur en cultuurverandering bij de politie, uitgegeven door het Politiestudiecentrum (1992). De titel is veelzeggend ten aanzien van cultuurinterventie. Iedereen doet er pogingen toe, er worden boeken over geschreven, instrumenten gemaakt door organisatieadviesbureaus en gelijktijdig bestaat er teleurstelling over het werkelijke resultaat van de inspanningen. Cultuurinterventie is lastig. De positieve betekenis van cultuur impliceert ook dat cultuur weerbarstig is. Toch moeten we cultuurinterventie niet als onmo-

gelijk beschouwen. Culturen veranderen immers al uit zichzelf en het zoeken van aansluiting bij de interne dynamiek van cultuur biedt dus mogelijkheden. Nadat ik de belemmeringen en kansen bij cultuurinterventie bespreek, belicht ik op welke wijze de effectiviteit verhoogd kan worden door middel van het verhogen van functionaliteit of het verkleinen van inconsistentie.

Belemmeringen en kansen voor cultuurinterventie

Een cultuur is niet zomaar te veranderen. We kunnen ons dit voorstellen door stil te staan bij de moeilijkheden die zich zouden voordoen wanneer iemand zou besluiten 'de Nederlandse cultuur' of 'de Duitse cultuur' te willen veranderen. Cultuur zit diep geworteld in het denken en handelen van mensen. Cultuur hebben we beschreven als 'hulp voor alledag', waarmee het belang van cultuur voor mensen in hun dagelijks handelen onderstreept werd. Cultuur reduceert onzekerheid en biedt mensen houvast. Wanneer bewust wordt geprobeerd van buitenaf cultuur te veranderen, wordt aan deze betekenis van cultuur getornd. Mensen worden onzeker, verliezen hun trots en identiteit, en hebben (in het geval dat we over organisaties spreken) het gevoel dat hun organisatie hun organisatie niet meer is. Communicatie en afstemming worden lastiger te verwezenlijken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat mensen zich verzetten tegen opgelegde cultuurinterventies. Verzet tegen geplande cultuurverandering is waarneembaar binnen organisaties, maar in groter verband doen zich identieke processen voor. Verzet bij de kolonialisatie van culturen door andere mogelijkheden is hier een sprekend voorbeeld van. De mate van weerbarstigheid en weerstand wordt mede bepaald door de diepgang of hevigheid van de cultuurinterventie. Wanneer een interventie zich beperkt tot uiterlijk waarneembare kenmerken of culturele oplossingen van een groep medewerkers, is dit al lastig genoeg. Er is dan echter slechts sprake van gedragsverandering. Wanneer echter getracht wordt de fundamentele vragen die aan cultuur ten grondslag liggen te wijzigen, wordt het gevecht om behoud van eigenheid nog groter. In plaats van gedragsverandering wordt dan immers verandering van de werkelijkheidsconcepties geëist.

Niet alleen de betekenis van cultuur als hulp voor alledag, is er debet aan dat cultuurverandering een lastige zaak is. Ook de complexiteit van cultuurpatronen maakt cultuurverandering tot een ingewikkeld proces. In het theoretische hoofdstuk over cultuur heb ik de complexiteit van cultuur, veroorzaakt door de samenhang van de cultuurkenmerken, aan de orde gesteld. In de beschrijving van de cultuur van de politie Kennemerland, hebben we kunnen zien hoe de verschillende cultuurpatronen van subgroepen en de diverse vragen die aan een cultuurpatroon ten grondslag liggen, samen met de uiterlijk waarneembare kenmerken of culturele oplossingen een logisch geheel vormen. Er is sprake van een complex geheel van correlaties. Wanneer één aspect van de cultuur verandert, heeft dat directe consequenties voor een ander cultuurkenmerk en vice versa. Daarom is cultuurinterventie niet risicoloos. Het inbren-

gen van een op zichzelf functionele en zinvolle nieuwe waarde of norm, kan wel eens een negatief bijeffect hebben. Brute interventie ten aanzien van cultuur is dan ook zinloos en risicovol.

De typische kenmerken van cultuur zijn niet alleen maar belemmerend voor cultuurinterventie. Het dynamische karakter van cultuur biedt ook kansen. In het theoretische hoofdstuk over cultuur, zagen we dat elke cultuur onderhevig is aan verandering. In het dagelijks handelen van mensen en met name in hun dagelijkse communicatieprocessen, worden normen en waarden steeds weer ter discussie gesteld. Wie cultuurinterventie tot stand wil brengen, doet er dan ook goed aan eerst een diagnose te stellen over de veranderingspotentie die al in de cultuur aanwezig is. Het is makkelijker een al rollende auto wat harder vooruit te duwen, dan de auto de andere kant op te willen trekken. Sommige instrumenten die worden gebruikt bij het diagnosticeren van organisatiecultuur, spelen in op de eigen veranderpotentie van de cultuur van een groep. Er wordt dan via een enquête zowel nagegaan hoe betrokkenen de bestaande cultuur karakteriseren, als welke cultuur ze gewenst zouden achten. Door een dergelijk onderzoek worden de betrokkenen geconfronteerd met de spanning tussen wat (volgens hen) is en wat (volgens hen) zou moeten zijn. Daarmee is een goede voedingsbodem geschapen voor cultuurverandering in de klaarblijkelijk door velen gewenste richting.

Verhogen van functionaliteit of verkleinen van inconsistentie

Op welke wijze moeten we te werk gaan bij cultuurinterventie? Daarvoor is het nodig terug te kijken op het vorige hoofdstuk, waarin de functionaliteit en de consistentie van het cultuurpatroon van de politie Kennemerland besproken zijn. Vanuit het perspectief dat ik daar geschetst heb, kunnen er twee wegen bewandeld worden, wanneer we de cultuur van een organisatie willen veranderen. Cultuurinterventie, kan ten eerste gericht zijn op het verhogen van de functionaliteit van het cultuurpatroon, wellicht door disfunctionele cultuurkenmerken te elimineren. De tweede manier is het versterken van een cultuur⁵⁰ door de culturele consistentie te vergroten.

11.3 Cultuurinterventie en modaliteiten van handelen

Welke weg we ook kiezen bij cultuurinterventie, die via functionaliteit of consistentie, er staat ons een veelheid aan interventiemogelijkheden ter beschikking. Wanneer we de weerbarstigheid van de cultuur niet als weerstand, maar als verstand beschouwen, is cultuurinterventie een uitdagende bezigheid. Zowel in de wetenschappelijke als managementliteratuur als in de praktijk van organisatieadviesbureaus, wordt melding gemaakt van diverse instrumenten, modellen, aanpakken en randvoorwaarden voor cultuurverandering. Daarbij wordt de ene keer een directieve rol van de leider als

bepalend voor geslaagde cultuurinterventie genoemd, terwijl elders juist meer indirecte, op symboliek gerichte methoden centraal staan. Hét gouden recept voor cultuurverandering is nog niet uitgevonden.

Om orde te scheppen in het verschil in aanpak, instrumenten, methoden en technieken op het terrein van cultuurinterventie, maak ik gebruik van een indelingssystematiek van Tennekes (1995). Tennekes ontleent aan Koningsveld en Mertens (1986) drie zogenaamde handelingsmodaliteiten; drie strategieën op basis waarvan handelingen gestalte krijgen⁵¹. Aan de hand van deze drie handelingsmodaliteiten kunnen de verschillende aanpak, modellen, technieken en instrumenten voor cultuurinterventie gecategoriseerd worden. Hierna licht ik de handelingsmodaliteiten toe⁵², waarna ik in het vervolg van dit hoofdstuk de verschillende typen aanpak bij cultuurinterventie bespreek, behorend bij een van de handelingsmodaliteiten.

Handelingsmodaliteiten

Koningsveld en Mertens (1986) onderscheiden drie manieren van handelen, namelijk het instrumenteel handelen, strategisch handelen en communicatief handelen. Het is vruchtbaar om aan de hand van deze handelingsmodaliteiten de verschillende aanpak, modellen, technieken en instrumenten voor cultuurinterventie te categoriseren. Door het gebruik van de handelingsmodaliteiten, zal duidelijk worden hoezeer de **intentie** van de manager bij cultuurinterventie, bepalend is voor de **keuze** voor de interventie. De essentie van de verschillende handelingsmodaliteiten is de wijze waarop de rol van de manager en die van de overige organisatieleden zich tot elkaar verhouden. Beschouwt de manager de organisatie als object, dat stuurbaar is, of acht de manager zichzelf een deel van een ingewikkeld systeem, waarin gecommuniceerd en onderhandeld moet worden om tot verandering te komen? Het antwoord op deze vraag is de kern van het verschil in de drie handelingsmodaliteiten. Ik licht ze hieronder toe.

Het **instrumentele handelen** is gericht op het zo rationeel mogelijk realiseren van vooropgestelde doelen. De werkelijkheid waarin men opereert wordt beschouwd als voorspelbaar en bestuurbaar. Het is de manier van handelen of van 'managen' die het meest tot het systeemdenken gerekend kan worden. De organisatie wordt hierin als instrument of object beschouwd. Sommige managers kijken op een instrumentele manier tegen hun werk en de organisatie aan. De woorden 'sturen' en 'aansturen' worden vaak gebruikt binnen het kader van instrumenteel handelen. Een manager die de pretentie heeft een medewerker datgene te kunnen laten doen wat hij of zij wil, zal zeggen dat hij of zij medewerkers kan 'aansturen'. Die medewerkers worden daarmee niet zelf als actor beschouwd met eigen wensen en belangen. Instrumenteel handelen is resultaatgericht. Het bereiken van het doel van de organisatie of de manager staat voorop. Aandacht voor de relatie tussen de handelende manager en de aangestuurde medewerker is er niet of nauwelijks. In de traditionele of cybernetische controlemo-

dellen van Hofstede en de coördinatiemechanismen direct toezicht, sturing op output en standaardisatie van werkprocessen van Mintzberg vinden we veel terug van het instrumenteel handelen. Hierin wordt immers verondersteld dat door systematisch ingrijpen een manager het gedrag van medewerkers in een organisatie kan sturen of beïnvloeden. Cultuurinterventie ingegeven vanuit een instrumenteel handelingsconcept gaat uit van de vraag “hoe krijg ik greep op de cultuur van mijn organisatie” (Tennekes, 1995, p. 155). Of, met andere woorden, hoe kan ik via bepaalde instrumenten de cultuur van de organisatie doelgericht veranderen.

De handelingsmodaliteit die precies tegengesteld is aan het instrumentele handelen is het **communicatieve handelen**. Hier is de handeling niet gericht op het bereiken van een vooraf vastgestelde doelstelling of een vooraf bepaald resultaat van een proces. Er wordt gestreefd wordt naar uitwisseling, gedachtenvorming en uiteindelijk overeenstemming over de doelen die men zich in het gemeenschappelijk handelen stelt. In het communicatieve handelen wordt niet uitgegaan van tegenstellingen of belangenconflicten, maar van collegialiteit en gelijkwaardigheid. De organisatie wordt niet als instrument maar als gemeenschap beschouwd. De doelen die men zich stelt komen voort uit open communicatie tussen alle leden van die gemeenschap. Als managers besluiten dat er “meer gecommuniceerd moet worden” en de leden van hun organisatie uitnodigen om “de hei op te gaan voor een vrije gedachtenwisseling” dan kan het zijn dat ze daarmee inderdaad een discussie bedoelen die werkelijk open is, maar niet vrijblijvend, want wel degelijk gericht op het bereiken van overeenstemming over de vraag waar het met de organisatie naar toe moet. Cultuurinterventie via de weg van het communicatieve handelen heeft het karakter dat wordt weergegeven in de vraag: “hoe komen we tot een cultuurdiagnose die door de hele organisatie wordt herkend en tot probleemoplossingen die door de leden van de organisatie worden gedragen” (Tennekes, 1995).

Bij het **strategisch handelen** staan de doelen die men zich stelt weliswaar van te voren vast, maar er is wel ruimte voor overleg en samenwerking. Vanuit het perspectief van het strategisch handelen ziet de organisatie eruit als een politieke arena die wordt beheerst door belangentegenstellingen. De manager heeft weliswaar een helder doel voor ogen, maar hij of zij weet dat de andere actoren in de organisatie hun eigen belangen hebben en hun eigen waarden en normen aanhangen en niet zo maar zullen doen wat de manager wenst. Daarom is het zaak een goede strategie te kiezen en zorgvuldig af te wegen hoe de andere actoren tot het vertonen van gewenst gedrag kunnen worden aangezet. Het tegemoet komen aan de belangen van de andere actoren is hiervoor een vereiste. Een manager die uitgaat van strategisch handelen, zal werken vanuit de idee dat over elke centimeter terreinwinst op het gebied van sturing al dan niet openlijk onderhandeld zal moeten worden. Cultuurinterventie vanuit het perspectief van strategisch handelen gaat uit van de vraag “hoe krijg ik de leden van een

organisatie waar ik ze in culturele zin hebben wil” (Tennekes, 1995). Verondersteld wordt dat de manager weet waarheen de weg leidt, maar dat hij of zij de mensen dat nog moet laten geloven.

De grenzen tussen strategisch, communicatief en instrumenteel handelen zijn niet scherp. In elke organisatie wordt vanuit elk perspectief gewerkt en ook zal elke manager meerdere handelingsmodaliteiten tot zijn of haar persoonlijke uitrusting kunnen rekenen. Bij cultuurinterventie wordt dikwijls van meerdere uitgangspunten tegelijk gebruik gemaakt. Dit geldt zowel bij interventies waarbij de functionaliteit van een cultuurpatroon wordt aangepakt, als wanneer gewerkt wordt aan een verhoging van de culturele consistentie. Sommige auteurs wijzen op het belang om bij cultuurinterventie alles tegelijk te doen: én te communiceren én strategisch te manoeuvreren én met de vuist op tafel te slaan. Toch zijn de handelingsmodaliteiten ondanks de vage grenzen tegelijk ook wezenlijk verschillend. Ze gaan uit van een ander perspectief op mensen en organisaties.

11.4 Verhogen van de functionaliteit van de cultuur

We hebben kunnen zien dat sommige elementen van het cultuurpatroon van de politie Kennemerland disfunctioneel zijn voor het geven van sturing. Door een onduidelijke doelstelling en door de grote mate van culturele inconsistentie bij de politie Kennemerland bleken enkele cultuurkenmerken in samenhang met andere tot disfunctionaliteit te leiden. Wat is hier nu aan te doen, uitgaande van de drie handelingsmodaliteiten die we bij cultuurinterventie kunnen onderscheiden?

Al eerder is opgemerkt dat veel auteurs van (wetenschappelijke) managementliteratuur en organisatieadviseurs methoden of instrumenten voor cultuurinterventie benoemen, maar dat geslaagde succesrecepten of echte variatie op bekende thema's ontbreken. Schein (1992) geeft in zijn boek 'Organizational Culture and Leadership' een recent en zeer compleet overzicht van cultuurinterventiemethoden. Uit zijn inzichten put ik hier voornamelijk⁵³. Daarbij maak ik aanvullingen op grond van het werk van Tennekes (1995) en van Sanders en Neuijen⁵⁴ (1989). Voor een bespreking van cultuurinterventie vanuit het perspectief van het strategisch handelen ga ik tevens te rade gaan bij een organisatiestrategie bij uitstek: Pfeffer (1981). We kunnen zoals gezegd drie soorten cultuurinterventie onderscheiden, elk corresponderend met één van de drie handelingsmodaliteiten. Hierna behandel ik die instrumenten en strategieën voor cultuurinterventie, die zijn gericht op het verhogen van de functionaliteit van de cultuur. Het beïnvloeden van de culturele consistentie in een organisatie komt daarna aan bod.

Verhogen van functionaliteit via instrumenteel handelen

De meest instrumentele vormen van cultuurinterventie zijn die situaties waarbij het topmanagement van een organisatie besluit bewust over te gaan tot een **grootschalig en gepland cultuurveranderingstraject**. Schein spreekt hierbij van een 'klinische' aanpak, die het beste door het management, eventueel onder begeleiding van externe adviseurs, uitgevoerd kan worden. Voor een dergelijke bewuste cultuuromslag is het nodig dat er een diagnose van de huidige en de gewenste cultuur wordt gemaakt. Vervolgens zijn er diverse methoden om een cultuuromslag te laten plaatsvinden. Opmerkelijk is dat bij een beschrijving van deze instrumentele vormen van cultuurinterventie, vooral het proces beschreven wordt waarlangs de interventie moet verlopen, in plaats van het resultaat. Zo wijst Schein op het belang dat in groepsessies de huidige cultuur met medewerkers wordt bediscussieerd, kennis over cultuurverandering wordt gegeven door een expert en gezamenlijk de nieuwe gewenste cultuur wordt doorgesproken. Er zijn veel voorbeelden te geven waarbij een dergelijke geplande vorm van cultuuromslag wordt toegepast. Zo waren er de bekende 'hangar' bijeenkomsten van de KLM, waarbij in de enorme Boeing-hangars de nieuwe normen en waarden over klantvriendelijkheid werden uitgedragen. Een kleinschaliger voorbeeld is de invoering van de zogenaamde 'cultuurcursussen' van de politie Amsterdam-Amstelland, waarbij door verschillende medewerkers in de organisatie de gewenste normen en waarden op een bepaald terrein worden uiteengezet. Medewerkers die de cursus hebben doorlopen ontvangen een gouden speldje, dat zij zichtbaar dragen. Een bekend model in dit verband is het zogenaamde 7-krachten model van organisatieadviesbureau Berenschot, waarbij middels zeven stappen een oude cultuur wordt ontbonden, een nieuw alternatief wordt gegeven en de nieuwe cultuur wordt bestendigd (Berenschot projectteam cultuur, 1988 in Sanders en Neuijen, 1989). Bij dergelijke grootschalige cultuuromslagprocessen wordt vrijwel altijd op velerlei manieren gebruik gemaakt van het uitdragen van mission statements. Het nadenken over en ontwikkelen van een bedrijfslogo, inclusief huisstijl en beeld of wandschildering is daar een goed voorbeeld van. Tennekes wijst in dit verband nog op een mogelijk gebruik van technieken uit de reclamebranche voor het overbrengen van de missie of cultuurboodschap (1992, p. 156). Vorenstaande grootschalige cultuurveranderingstrajecten worden gekenmerkt door een sfeer van overtuigen, 'bekeren' of zelfs 'brain-washen'⁵⁵.

Naast deze geplande en directe vormen van cultuurinterventie vanuit een instrumenteel handelingsperspectief, zijn er ook methoden en instrumenten die weliswaar bewust en gepland, maar wel via een omweg ingezet kunnen worden om de cultuur te veranderen vanuit hetzelfde instrumentele perspectief. **Deze indirecte methoden voor cultuurinterventie** zijn minder veelomvattend dan de hiervoor genoemde cultuurveranderingstrajecten en bestrijken vaak een deel van de organisatie. Schein geeft een goed overzicht van deze indirecte mogelijkheden voor cultuurbein-

vloeding⁵⁶. De indirecte methoden voor cultuurinterventie kunnen in drie typen worden ingedeeld. Ten eerste zijn er de **reguliere personeelsinstrumenten** die, door bewust naar cultuuraspecten te kijken, ingezet kunnen worden voor cultuurverandering. Dit zijn bijvoorbeeld het loopbaanbeleid, selectiebeleid ('aanhangers van de nieuwe cultuur gaan voor bij interne sollicitaties'), beoordelings-, sanctionerings- en beloningssystemen. Andere instrumenten voor cultuurinterventie volgen de interessante **omweg van de structuur**. Door structurele reorganisaties, verschuiven van mensen op strategische posities en het introduceren van nieuwe sturingsinstrumenten of andere technologieën zal de cultuur zich langzaam aanpassen aan de veranderde externe omgeving. Ten derde zijn er de meer **symbolische vormen van indirecte cultuurinterventie**. Hierin is de rol van het topmanagement (of van de leider volgens Schein) van groot belang. Voorbeelden zijn de vormgeving van gebouwen en materialen, het bewust creëren van helden, het verspreiden van mythen en verhalen waarin de nieuwe cultuuraspecten hoog in het vaandel staan en tot succes leiden, het introduceren van rituelen en symbolen, het strategisch verdelen van financiële middelen, het schenken van positieve aandacht aan dragers van de nieuwe cultuur en last but not least het voorleven van het gewenste voorbeeldgedrag door de leiding.

Verhogen van functionaliteit via strategisch handelen

Waar bij het instrumentele handelen de aandacht van de verandermanager primair gericht is op het toebrengen van een schot midden in de roos van de cultuur, wordt bij strategische cultuurinterventie de omweg van de politieke processen gekozen. Het gaat er om, met de winstverwachtingen van mee- en tegenspelers te spelen. Hiervoor zijn kennis van individuele- en groepsbelangen en kennis van de regels van het organisatiepolitieke spel die in de organisatie of in een subgroep gelden van essentieel belang. Tennekes schrijft hierover het volgende:

“Men probeert in dat geval via de weg van macht en belang het verloop te beïnvloeden van de communicatieprocessen door middel waarvan cultuur wordt voortgebracht. De vraag hoe men die medespelers ertoe kan krijgen hun handelen te baseren op andere werkelijkheidsconcepties, andere waarden en andere gedragscodes dan tot dan toe gebruikelijk, wordt beantwoord in termen van het verleiden en overtuigen van mensen door een strategisch gebruik van de machtsmiddelen en hulpbronnen die men ter beschikking heeft. (...) Het uitgangspunt bij deze interventiestrategie is de gedachte dat mensen veelal geneigd zijn hun ideeën in overeenstemming te brengen met hun belangen. Via de weg van belangen kan men die ideeën heel doelgericht proberen te beïnvloeden. Door

manipulatie van belangen kan men mensen tenslotte tot andere gedachten brengen.”

(Tennekes, 1995, p. 157)

De methoden en instrumenten ten behoeve van cultuurinterventie langs de strategische weg kunnen in een viertal categorieën worden onderverdeeld. Ten eerste zijn er de **formele machtsmiddelen** die ingezet kunnen worden. Het gaat hier met nadruk om geformaliseerde machtsmiddelen, wat impliceert dat deze ter beschikking staan van de meest machtigen in de organisatie: het topmanagement. De top kan trachten het spreken van sommigen te temperen en van anderen aan te moedigen door mensen met de juiste opvattingen naar voren te schuiven, uit te nodigen voor lezingen, naar interessante posities te verplaatsen, meer budgetten te geven of materieel gewin of macht in het vooruitzicht van sommige medewerkers te stellen⁵⁷ om op die manier de gewenste cultuuruitingen hoorbaar te maken. Ten tweede is er de **strategie van participatie** (Bowman en Asch, 1992 in Tennekes, 1995). De strategie van participatie neemt een interessante positie in binnen de strategische cultuurinterventiemethoden. Op zich zou namelijk verondersteld kunnen worden dat participatie (bijvoorbeeld meepraten door medewerkers van de werkvloer over veranderingen) een vorm van communicatief handelen is. Echter, de inzet van de participatie is niet altijd om tot consensus te komen of een vrije gedachtenwisseling op gang te brengen, maar veelal om weerstand tegen veranderingen te verminderen. De participatie of het overleg is dan ingegeven vanuit een strategische overweging. Strategisch ingezette participatie kunnen we beschouwen als het spelen met de behoefte aan status van werknemers door het management. Door werknemers het gevoel te geven dat ‘er naar ons geluisterd wordt’ of dat ‘we serieus genomen worden’, zal de neiging verminderen om de eigen culturele en politieke verworvenheden te beschermen. Exemplarisch in dit verband is het functioneren van medezeggenschapsraden en ondernemingsraden. Dikwijls wordt door de achterban van de ondernemingsraad, de uitvoerende medewerkers, het verwijt geuit tegen de afgevaardigden in de ondernemingsraad dat ‘er wordt geheuld met de top’.

Naast formele machtsmiddelen, staan de manager (en trouwens iedere medewerker) ook nog een tal van andere manieren ofwel **informele middelen** ter beschikking om de verhoudingen in de sociale structuur te wijzigen en zo het cultuurpatroon te beïnvloeden. Pfeffer heeft een boek geschreven over organisatiepolitiek, waarin tal van dergelijke informele middelen om de sociale structuur en de daarmee gepaard gaande cultuurkenmerken te wijzigen beschreven staan (1981). De door hem beschreven ‘trucs’ variëren van het plaatsen van een bureau voor een raam of grote lamp, zodat elke bezoeker die binnenkomt verblind wordt en daardoor onhandig optreedt wat de macht van de wachtende manager vergroot, tot het inhuren van externe adviseurs met

het doel meer elan aan de eigen ideeën te geven. Met deze informele machtsmiddelen kan zowel de eigen macht of status vergroot worden als ook die van andere actoren worden verkleind of vergroot. Het verspreiden van roddels over iemand is een goed voorbeeld van hoe de status van een actor door anderen verkleind kan worden.

Verhogen van functionaliteit via communicatief handelen

De mogelijkheden cultuurinterventie toe te passen middels zuiver communicatief handelen zijn beperkt. Immers, zodra een manager besluit tot cultuurinterventie en een beeld heeft van de richting waarin de cultuur moet veranderen, is er al geen sprake meer van open communicatie over de doelen van het gemeenschappelijk handelen. Het optreden van de manager krijgt dan al snel de vorm van instrumenteel- of strategisch handelen. Toch komt communicatief handelen binnen cultuurveranderingstrategieën wel voor.

Een vorm van cultuurverandering via communicatief handelen, is te vinden binnen die situaties waarin stappen worden ondernomen om verandering te bewerkstelligen, waarbij de **verandering doel op zich** is en de uitkomst van de verandering niet vooraf wordt vastgesteld. Deze situatie kan zich voordoen na een ingrijpende (culturele) crisis in een organisatie. Zo zijn er binnen de Nederlandse politie en ook binnen de politie Kennemerland nog tijdens de parlementaire enquête naar opsporingsmethoden en het functioneren van de CID Kennemerland werkgroepen opgezet, om tot 'een nieuwe CID-cultuur te komen'⁵⁸. De uitkomst van dat proces stond werkelijk open. De enige opgave van de werkgroepen was om ervoor te zorgen dat 'de toekomst beter wordt'. Natuurlijk zullen naarmate de werkgroepen langer functioneren ook hier belangentegenstellingen en groepsdynamische processen gaan optreden, waardoor het communicatieve handelen van de deelnemende actoren uiteindelijk ook tot strategisch handelen zal verworden.

Ook is er sprake van communicatief handelen in die gevallen dat de cultuurinterventie er op gericht is dat het **communicatieve handelen in de organisatie moet toenemen**. Een goed voorbeeld hiervan zijn de actieonderzoeken van Roobeek (in: Schuit, 1992), waarbij zij in het project 'strategisch management van onderop' werknemers uit alle hiërarchische lagen van verschillende soorten organisaties het strategisch beleid van de eigen organisatie vast laat stellen, met groot succes. Ook het installeren van zelfsturende teams in organisaties gaat gepaard met communicatief handelen binnen die teams. Daarbij moet wel weer de kanttekening geplaatst worden dat de introductie en besluitvorming van de zelfsturende teams gepaard zullen gaan met de nodige instrumentele en strategische tactieken.

Een laatste verschijningsvorm van communicatief handelen tijdens cultuurinterventie zijn **communicatieve momenten tijdens strategische of instrumentele cultuurinterventies**. Bij **strategische cultuurinterventie** is het doel van participatie en overleg strategisch van aard. Het doel is om de medewerker te overtuigen of liefst zichzelf te laten overtuigen van de zinvolheid van een nieuw cultuurpatroon. Het is echter niet uit te sluiten dat tijdens dit overleg of participatieproces ook het 'object' van deze strategie zijn argumenten en meningen naar voren zal dragen, waardoor momenten van écht gelijkwaardig overleg bereikt kunnen worden. En dan geen geveinsde gelijkwaardigheid vanuit strategische overwegingen, maar een werkelijk beluisteren van elkaars argumenten. Een soortgelijk fenomeen kan zich voordoen tijdens het instrumenteel handelen.

Samenvattend kunnen we zeggen dat er diverse methoden en instrumenten voor cultuurinterventie zijn, waarbij verhoging van de functionaliteit van het cultuurpatroon het doel is. Daarbij wordt met behulp van het instrumentele handelen directe en geplande interventie gepleegd in het cultuurpatroon, binnen het strategisch handelen wordt de weg van het spelen met winstverwachtingen bewandeld en overleg en consensus vormen de basis bij cultuurinterventie volgens de communicatieve handelingsmodaliteit.

11.5 Verhogen van de consistentie van de cultuur

Er zijn twee manieren om de cultuur te veranderen in een richting die door het management van een organisatie meer gewenst is. Ten eerste via de weg van het verhogen van de functionaliteit van het cultuurpatroon, hieraan heb ik de vorige paragraaf gewijd. Ten tweede door middel van het verhogen van culturele consistentie in de organisatie en het streven naar gelijke winstverwachtingen. Wanneer de culturele consistentie in een organisatie verhoogd wordt, zullen die cultuurkenmerken die op zich functioneel zijn, maar in combinatie met een cultuurpatroon van een andere subgroep disfunctioneel ten behoeve van sturingsprocessen, verminderd worden in aantal of in mate van importantie. Verder kunnen communicatieverschillen en sturingsperikelen afnemen die zijn ontstaan, doordat er verschillende culturen op de diverse hiërarchische echelons zijn. We hebben geconstateerd dat subculturele verschillen zich in ruime mate voordoen bij de politie Kennemerland. Reden om hier aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor cultuurinterventie gericht op het vergroten van culturele consistentie.

In deel twee is aan de orde geweest hoe culturele inconsistentie ontstaat en in stand wordt gehouden, zowel in algemene zin als specifiek voor de politie Kennemerland. Als oorzaken voor het ontstaan en blijven bestaan van subculturen zijn genoemd: het

werken met een verschillende taakstelling of zelfs een verschillende doelstelling, het werken in verschillende omgevingstypen, het ontbreken van voldoende mogelijkheden voor interactie (communicatie en fysieke nabijheid), het hebben doorlopen van verschillende enculturatieprocessen en een verschillend winststreven in het organisatiepolitieke spel. Ik ga hier op zoek hier naar manieren om culturele convergentie tot stand te brengen, met andere woorden een beweging op gang te brengen waarbij subculturele verschillen verminderd worden. Uitgangspunt hierbij is dat het wegnemen of verminderen van de oorzaken voor culturele inconsistentie een proces van convergentie op gang zal brengen. Hierna bespreek ik mogelijkheden daartoe, waarbij ik weer gebruik maak van de indeling in instrumenteel, strategisch en communicatief handelen. Daarbij moet ik overigens de kanttekening maken dat veel minder theorievorming, modellen en instrumenten voorhanden zijn voor het verminderen van culturele inconsistentie dan voor het interveniëren op de functionaliteit van het cultuurpatroon. Het grootste deel van de hier besproken methoden is dan ook niet afkomstig uit de literatuur, maar breng ik zelf in, door middel van het doorredeneren over de oorzaken van culturele inconsistentie in organisaties.

Verhogen van consistentie via instrumenteel handelen

Een oorzaak voor het ontstaan en bestaan van subculturen die lastig is om op in te grijpen, is die van een verschillende taakstelling van de diverse medewerkers in een organisatie. Doordat medewerkers zich met verschillende taken bezighouden, ervaren zij andere problemen en komen zij andere zaken tegen die in hun ogen belangrijk zijn. Zo ontwikkelen groepen medewerkers een eigen cultuurpatroon verschillend van dat van groepen collega's met andere taken. Verschillende taakstellingen met daarbij een afwijkend cultuurpatroon, vinden we in alle organisaties. Diversiteit in taakstelling is gangbaar en wordt veroorzaakt door regionale verschillen, door het werken aan een diversiteit van producten, door een hoge mate van taakspecialisatie (waardoor bijvoorbeeld het bekende communicatieprobleem tussen verkopers en productiemedewerkers ontstaat) of door hiërarchische gelaagdheid, zoals bij de politie Kennemerland duidelijk waarneembaar is. Interviëren met het doel tegenstellingen tussen subgroepen te verkleinen is niet onbeperkt mogelijk via het, vanuit een instrumenteel perspectief, wijzigen van taakstellingen. Immers, er zijn nu eenmaal verschillende taken die uitgevoerd moeten worden in elke organisatie en een volledig eenvormige taakstelling van alle medewerkers is onmogelijk. Toch zijn beperkte aanpassingen wel denkbaar. Wanneer **taakstellingen van medewerkers meer eenvormig gemaakt worden**, wordt eigenlijk gebruik gemaakt van de indirecte methode van het veranderen van de structuur. Taakstellingen kunnen meer eenvormig worden gemaakt door middel van het toepassen van **taakverruiming**. Taakverruiming houdt in dat een medewerker meer verschillende soorten activiteiten gaat verrichten, waardoor zijn of haar takenpakket wordt verbreed en zo de verkokering van taken in een organisatie afneemt. Een voorbeeld van taakverruiming bij de politie is het creëren van een brede

basispolitiefunctie, waarbij agenten nu ook taken uitvoeren, die voorheen door specialistische afdelingen zoals de recherche werden behandeld. Taakverruiming is een bruikbaar middel om cultuurverschillen tussen hiërarchisch horizontaal gedifferentieerde subgroepen te verminderen. Een tweede middel hiervoor is het **werken met kerntaken**. Door het bepalen van kerntaken aan de hand van de toekomstvisie van de organisatie en het afstoten van allerhande bijkomende en ondersteunende activiteiten wordt het takenpakket van medewerkers binnen de organisatie eenvormiger.

Om verticale cultuurverschillen tussen de verschillende hiërarchische lagen te verminderen, in plaats van cultuurverschillen op horizontaal niveau, is een veel toegepaste methode het 'platter maken' van de organisatie door het **aantal hiërarchische niveaus te verminderen**. Het platter maken van de organisatie geeft echter geen garantie dat alle cultuurverschillen verdwijnen. Immers, door het platter worden van de organisatie kan de culturele afstand tussen de verschillende subgroepen ook juist toenemen, doordat het maken van een culturele vertaalslag door managers van tussenliggende niveaus niet meer mogelijk is.

Wanneer het eenvormiger maken van de taakstelling via structuurverandering niet mogelijk is, wordt dikwijls veel aandacht besteed aan het **verwijzen naar het mission statement of organisatiedoelstellingen**. De achterliggende gedachte hierbij is dat het niet uitmaakt dat medewerkers verschillende taken uitvoeren, als zij maar doordringen zijn van het feit dat ze gezamenlijk werken aan een bepaald product of dienst en helder voor ogen hebben waarom hun taak belangrijk is. De manier om medewerkers hiervan te doordringen is in de vorige paragraaf al genoemd. Door grootschalige trajecten wordt de mission statement gecommuniceerd, met gebruikmaking van allerlei moderne communicatietechnieken, met het doel subculturele tegenstellingen te minimaliseren. Er is immers nog maar plaats voor één soort gedachtengoed, namelijk het cultuurpatroon dat het verwezenlijken van de organisatiedoelstellingen ondersteunt. Deze instrumentele aanpak, waarbij zowel de gewenste, functionele nieuwe cultuur wordt neergezet als ook gelijktijdig de subculturele inconsistentie wordt geëlimineerd, is wat in de literatuur vaak wordt aangeduid met het bewerkstelligen van een 'sterke' organisatiecultuur⁵⁹.

Verhogen van consistentie via strategisch handelen

Het strategisch handelingsperspectief biedt relatief veel mogelijkheden om culturele consistentie te bevorderen. Juist in het geval dat culturele diversiteit is ontstaan ten gevolge van belangentegenstellingen of door het hanteren van verschillende winstverwachtingen van medewerkers binnen het organisatiepolitieke spel, kan worden getracht die winstverwachtingen meer op één lijn te krijgen en zo culturele tegenstellingen te overbruggen. Het bewust, op een strategische wijze de winstverwachting van medewerkers en hun belangen beïnvloeden om zo cultuurinterventie te plegen, noem

ik het manipuleren van winstverwachtingen in het organisatiepolitieke spel. Het manipuleren van winstverwachtingen en daarmee het beïnvloeden van de inzet en de rol van medewerkers binnen het organisatiepolitieke spel kan op twee manieren plaatsvinden, namelijk via de weg van culturele vertaling en door nieuwe belangen in het politieke spel te introduceren.

Allereerst iets over de eerste mogelijkheid. Zoals we zagen zijn bekende gevolgen van culturele inconsistentie onbegrip, communicatiestoornissen en weerstanden tussen de dragers van de verschillende cultuurpatronen. Om deze negatieve gevolgen bij culturele inconsistentie te verminderen kan getracht worden door middel van 'culturele vertalingen' de belangen van de ene subgroep te vertalen in de culturele taal van de andere subgroep. Een voorbeeld van een culturele vertaling uit een heel andere soort organisatie dan de politie is het volgende. Wanneer de haringstand afneemt, kan aan vissers verteld of voorgeschreven worden dat zij minder haring mogen vangen, omdat de Europese commissie dat nu eenmaal voorschrijft en internationale verdragen anders op het spel komen te staan. Zo'n juridische taal staat echter dwars op de 'vrije jongens' cultuur van veel vissers. Vissers zijn geneigd internationale verdragen en de daaruit voortvloeiende regelgeving te zien als een product van bureaucraten die ver van het harde, echte leven comfortabel achter hun bureaus dingen uitdenken waar niemand behoefte aan heeft. Wanneer echter in een gesprek met de vissers uiteengezet wordt dat het zo slecht gesteld is met de haringstand dat over een aantal jaren het vissen naar haring onmogelijk zal worden, zal op meer begrip van de vissers gerekend kunnen worden en zal wellicht ooit het toezien op een goede visstand een vast onderdeel van het cultuurpatroon van de vissers worden. Ook binnen de politie kunnen we ons voorbeelden voorstellen. Culturele divergentie ontstaat of verergert doordat medewerkers op een bepaald hiërarchisch niveau een beroep doen op een niet-bestaande winstverwachting van medewerkers op een ander hiërarchisch niveau. Wanneer bijvoorbeeld een management cop tegen een groep agenten zegt dat het goed is om solosurveillance in te voeren, omdat de scoringskansen van het team in het korps worden vergroot, zullen de street cops waarschijnlijk reageren met de opmerking 'hij of zij is op carrière uit', wat dan beslist niet positief bedoeld is. In de ogen van agenten is externe profilering of het streven naar materieel gewin door individuen immers niet interessant of zelfs verwerpelijk. Wanneer de management cop echter zal weten te 'verkopen' dat alleen agenten met de nodige moed, fysieke kracht, lef en ervaring (kenmerken die status geven aan een agent) ingezet kunnen worden bij solosurveillance, doet hij of zij een beroep op het streven naar status van de street cops en zal de invoering van solosurveillance beslist op een enthousiaster onthaal kunnen rekenen. Bij een culturele vertaling is het zaak de belangen en culturele werkelijkheidsconcepties van de ene persoon of groep te vertalen naar de culturele concepties en belangen van de andere persoon of groep. Zo ontstaat een gemeenschappelijk belang, ofschoon de inzet van het organisatiepolitieke spel en de culturele achter-

gronden van beiden nog steeds verschillen. Managers zouden kunnen leren dergelijke culturele vertalingen te maken. De rol van het middenmanagement is hier essentieel in.

Een andere manier om de winstverwachting van medewerkers te kunnen manipuleren bestaat uit het geven van **andere stimuli** aan medewerkers, opdat hun winststreven en het cultuurpatroon zullen veranderen. Het is daarbij van belang dat er daadwerkelijk nieuwe kansen en mogelijkheden voor een bepaalde groep medewerkers gecreëerd worden. Van deze vorm van manipulatie van winstverwachtingen zijn in alle facetten van het maatschappelijk leven voorbeelden te over. Steeds als een groep mensen een andere groep mensen probeert te ontwikkelen of culturele normen en waarden tracht te veranderen, wordt van deze techniek gebruik gemaakt. Een voorbeeld dat letterlijk op straat ligt is het opstarten van de zogenaamde 'Daklozenkrant', waarbij daklozen een krant verkopen en een deel van het geld mogen houden. Door een simpele actie om het perspectief op enig materieel gewin te vergroten verandert de perceptie van de dakloze verkopers: men gaat zich anders kleden, wassen en tracht weer in contact met mensen te komen. Ook bij de politie wordt gebruik gemaakt van deze vorm van strategische cultuurinterventie. Vaak gebeurt dit onbewust. Een voorbeeld is, dat agenten die doorgaans het verkrijgen van status als inzet in het politieke spel kiezen, opeens belangstelling krijgen voor macht en materieel gewin wanneer nieuwe functies gecreëerd worden. Niet alleen op uitvoerend niveau is manipulatie van winstverwachting mogelijk. Wanneer het al dan niet goed functioneren van policy cops niet meer zou afhangen van de mate waarin zij zich succesvol extern representeren, maar van de wijze hoe zij de interne organisatie van hun korps voeren, zullen policy cops andere culturele werkelijkheidsconcepties gaan aanhangen. Zij zullen dan ook ander gedrag gaan vertonen en waarschijnlijk de cultuur van de management cops dichter benaderen. Het geven van stimuli om daarmee de winstverwachting in het organisatiepolitieke spel te wijzigen, kan geschaard worden onder het strategisch handelen. Immers, cultuurinterventie wordt bewerkstelligd door de weg van de organisatiepolitiek te bewandelen. Voor de uitvoering van de strategische plannen echter (het geven van de stimuli) wordt weer gebruik gemaakt van instrumenten zoals structuurverandering (creëren van nieuwe functies), personeelsinstrumenten (functioneringssystemen en beoordelingen) en financieel management (gewijzigde budgetten en bevoegdheden). Bij de uitvoering van de strategische manipulatie van winstverwachtingen is er dan ook sprake van overlap met de instrumentele vormen van cultuurinterventie.

Een vorm van strategisch handelen die lijkt op het manipuleren van winstverwachtingen van medewerkers, is het **in contact brengen met een externe omgeving**. Wanneer culturele inconsistentie is ontstaan als gevolg van een verschillende externe omgeving van groepen medewerkers, kan getracht worden de externe omge-

ving of bijvoorbeeld de klantenpopulatie van de ene subgroep, deel te gaan laten uitmaken van de belevingswereld van de andere subgroep. Zo hebben bijvoorbeeld in het universitair onderwijs de bestuurders nauwelijks contact met studenten. Toch willen zij onderwijzend personeel kunnen aanspreken op onderwijsactiviteiten en beleid kunnen afstemmen op meningen van studenten. Door het houden van onderwijsvaluaties komen bestuurders in contact met de klant: de studentenpopulatie. Dergelijke middelen kunnen strategisch ingezet worden om culturele werkelijkheidsconcepties meer eenvormig te maken. Zo zou het mogelijk zijn de externe druk die wordt ervaren door policy cops, door te geven aan management cops, door een soortgelijk politiek systeem van afrekenen te hanteren als het systeem waarmee de policy cops zelf geconfronteerd worden. Een gevolg zou kunnen zijn dat management cops zich meer op externe profilering zullen gaan richten. Of een dergelijke interventie wenselijk is, is hier niet aan de orde⁶⁰. Dat culturele convergentie, evenals culturele divergentie een natuurlijk proces is, dat zich ook zonder geplande strategische interventies voordoet, blijkt uit de verzuchting van agenten dat policy cops 'eens een nachtdienstje zouden moeten meedraaien'. In feite wordt hiermee uitgedrukt dat het goed zou zijn als policy cops eens de omgeving van de street cops zouden ervaren, om zo de cultuur van de street cops beter te begrijpen en hiermee rekening te kunnen houden bij beleidsbeslissingen. Het principe van 'management by walking around' en het verzorgen van interne stages binnen een organisatie, zijn dan ook goede manieren om een meer eenduidig beeld van de externe omgeving van de organisatie onder de diverse medewerkers te creëren.

Verhogen van consistentie via communicatief handelen

Waar bij het interveniëren op de functionaliteit van een cultuurpatroon het communicatieve handelen niet veel werd toegepast, is voor het bereiken van culturele consistentie het communicatieve handelen juist uitermate geschikt. Ten eerste kan door het simpelweg **vergroten van het aantal mogelijkheden om communicatie of fysieke nabijheid te laten plaatsvinden** culturele convergentie op gang gebracht worden. Interactie tussen leden van verschillende subculturen levert immers een vermenging van culturele werkelijkheidsconcepties op, of ten minste relativering van het eigen cultuurpatroon. Mogelijkheden voor het intensiveren van communicatie of fysieke nabijheid zijn er legio: het organiseren van gezamenlijke cursussen voor medewerkers, een andere indeling van het gebouw maken zodat mensen elkaar vaker tegenkomen, stages verzorgen over en weer op verschillende afdelingen en verschillende hiërarchische niveaus, een nieuwsbrief uitgeven, het openstellen van een elektronisch prikbord via het automatiseringsnetwerk etcetera. Aan intensivering van communicatie als vorm van cultuurinterventie kleeft een risico. Wanneer alleen gebruik wordt gemaakt van het vergroten van het aantal interactiemomenten tussen leden van verschillende subgroepen, zonder dat ook andere middelen worden ingezet, kan een averechts effect optreden. De andere subgroep kan dan als nog raarder en onaardiger beschouwd wor-

den. Zo zijn de problemen bekend wanneer vanuit een goed bedoeld oogpunt van integratie, autochtone en allochtone bewoners gemengd worden in een wijk, zonder dat ook andere acties ter bevordering van integratie worden ondernomen. Binnen korte tijd verhardden de culturele tegenstellingen zich in plaats van dat er plaats is voor wederzijds begrip.

Een ander middel om culturele convergentie te bereiken is het organiseren van een meer **gelijkvormig enculturatieproces**. Bij de politie zijn de opleidingen van de street cops en van de management cops en policy cops gescheiden en zeer verschillend. Wanneer we daarentegen naar bijvoorbeeld het Canadese opleidingsmodel van de politie kijken, zien we dat iedere medewerker dezelfde basismodules in een opleiding volgt, waarna de opleiding voor policy cops en street cops vervolgens differentieert. Hierdoor ontstaat in het begin van de opleiding een gemeenschappelijk enculturatieproces van politiemedewerkers op verschillende hiërarchische niveaus en met verschillende horizontale taakspecialisaties. Nu in Nederland meer street cops met een basispolitieopleiding worden toegelaten tot de politieacademie om een opleiding tot management cop te volgen, zal ongetwijfeld meer culturele convergentie tussen street cops en management cops ontstaan. De nieuwe lichte management cops is dan immers vertrouwd met het cultuurpatroon van street cops, omdat zij zelf als street cop hebben gewerkt. Het afschaffen van de internaatsvormen op de politieopleidingen zou ook culturele convergentie op gang kunnen brengen. De enculturatieprocessen grijpen door het afschaffen van de internaatsvorm minder diep in, in het leven van een toekomstige politiemedewerker, waardoor het cultuurpatroon van het korps na indiensttreding meer kans heeft het gedrag van de nieuwe agent te beïnvloeden.

Samenvattend kunnen we zeggen dat er diverse methoden en instrumenten voor cultuurinterventie zijn, waarbij getracht wordt cultuurverschillen te verkleinen. Hierbij kan gekozen worden voor een instrumentele, strategische of communicatieve weg. In deze en de vorige paragraaf heb ik diverse methoden en instrumenten voor cultuurinterventie besproken. In figuur 9 zijn deze weergegeven in een schema.

	Verhogen van functionaliteit	Verhogen van consistentie
Instrumenteel handelingsperspectief	<ul style="list-style-type: none"> – grootschalige, geplande veranderingstrajecten uitvoeren – gebruik maken van personeelsinstrumenten – structuurverandering toepassen – gebruik maken van symbolen 	<ul style="list-style-type: none"> – eenvormigheid aanbrengen in taakstellingen – verminderen van het aantal hiërarchische niveaus – werken met een missie of heldere organisatiedoelstellingen
Strategisch handelingsperspectief	<ul style="list-style-type: none"> – inzetten van formele machtsmiddelen – strategie van participatie toepassen – gebruik maken van informele trucs 	<ul style="list-style-type: none"> – manipuleren van winstverwachtingen door: <ul style="list-style-type: none"> · maken van culturele vertalingen · aanbieden van externe stimuli aan medewerkers · in contact brengen met een externe omgeving
Communicatief handelingsperspectief	<ul style="list-style-type: none"> – momenten tijdens strategische en instrumentele cultuurinterventie – streven naar verandering als doel op zich – streven naar een toename van het communicatieve handelen 	<ul style="list-style-type: none"> – vergroten van het aantal interactie mogelijkheden – streven naar een gelijkvormig enculturatieproces

Fig. 9. Mogelijkheden voor cultuurinterventie

12 Vergroten van het sturingspotentieel door de structuur en de inzet van sturingsinstrumenten

In veranderingsprocessen is de dialectiek tussen structuur en cultuur binnen organisaties een onmiskenbaar feit. Niet voor niets heb ik in het vorige hoofdstuk gewezen op het feit dat veel cultuurinterventiemethoden gebaseerd zijn op het strategisch gebruik maken van structurelementen. Organisatieveranderingen die zich beperken tot het veranderen van het cultuurpatroon van medewerkers hebben weinig kans van slagen. De hiërarchische structuur, de formele regelgeving, instrumenten voor personeelsbeleid zoals sanctionerings- en beloningssystemen en andere sturingsinstrumenten kunnen de ingezette cultuurverandering frustreren. Anderzijds is een eenzijdige aandacht voor het aanbrengen van wijzigingen in de organisatiestructuur of in de keuze van sturingsinstrumenten bij het bewerkstelligen van verandering ook ineffectief. In de praktijk is vaak genoeg aangetoond dat bij grote reorganisatietrajecten weliswaar de samenstelling van de directie, het aantal medewerkers en de indeling van een organisatie konden worden gewijzigd, maar dat oude werkwijzen van medewerkers daarmee niet veranderden en dat succes niet gegarandeerd was. Ofschoon in theoretische beschouwingen en in de praktijk van management en advieswerk nog dikwijls een voorkeur aan de dag wordt gelegd voor ofwel een structurele, danwel een meer culturele invalshoek, staat de notie dat zowel de structuur als de cultuur bij veranderingen tegelijk aangepakt dient te worden nauwelijks meer ter discussie. Wanneer we de theoretische inzichten in dit onderzoek beschouwen, is dit ook niet verwonderlijk. De cultuur en de structuur van een organisatie staan in een dialectische verhouding ten opzichte van elkaar. De structuur bepaalt de culturele grenzen bij verandering en de cultuur begrenst de speelruimte bij structuurverandering.

Na de bespreking van de mogelijkheden van het vergroten van het sturingspotentieel in organisaties vanuit de culturele invalshoek, zal ik in dit hoofdstuk de vraag beantwoorden, welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn om via de weg van de structuur en de inzet van daarop gebaseerde sturingsinstrumenten, het sturingspotentieel van managers te vergroten. Ik ga daarbij daarbij weer uit van de twee criteria voor effectiviteit. Ik beschouw op welke manier een functionele structuur voor een organisatie bereikt kan worden en hoe inconsistentie in het gebruik van sturingsinstrumenten en het ontstaan van disfunctionele hybride structuurtypen vermeden kan worden. Ten eerste besteed ik echter ten aandacht aan de vraag hoe het komt dat managers, bestuurders en organisatieadviseurs geneigd zijn de structurele weg te bewandelen bij organisatieveranderingen.

12.1 Structuurverandering: ideaal of gemakzucht

In het vorige hoofdstuk heb ik stilgestaan bij de continue drang van mensen om organisaties te willen veranderen en in organisatieprocessen te willen ingrijpen. Frappant is dat hierbij het aantal pogingen om verandering via de structurele weg te bewerkstelligen overheersend is. Ingrijpen in de structuur of het introduceren van nieuwe sturingsinstrumenten en -concepten geniet de voorkeur van managers, organisatiekundigen en externe adviseurs boven cultuurinterventie. Opvallend is dat in literatuur en in de managementpraktijk de begrippen structuur en sturingsinstrumenten overeind blijven, al is de invulling van die sturingsinstrumenten steeds verschillend. Dit terwijl de 'zachte factor' in de organisatie in de loop van de eeuw met steeds wisselende termen is aangeduid, zoals met sfeer, cultuur, organisatieideologie, de menselijke factor, human resources, arbeidsklimaat etcetera. Die zachte factor is blijkbaar minder grijpbaar en wellicht daarom ook minder aantrekkelijk om de aandacht op te richten bij organisatieveranderingen.

De aantrekkelijkheid van de structuurbenadering

De gerichtheid op de structurele component bij organisatieveranderingen van managers en organisatieadviseurs, kan grotendeels worden verklaard uit de managementcultuur zelf (Koot en Hogema, 1990). Deze komt voort uit het dominante westerse denkpatroon waaraan ik in het vorige hoofdstuk gerefereerd heb. Managers willen organisaties graag kunnen beheersen, willen het gevoel van controle ervaren en streven naar snelle resultaten naar aanleiding van de eigen acties. Deze resultaatgerichte rol van managers is vanuit historisch perspectief goed verklaarbaar. Controle en beheersing van organisaties is tot nu toe de trend geweest. Veel managers zijn groot geworden binnen een machinebureaucratische context, waar aandacht voor structuren troef is. Bij structuurveranderingsprocessen is het mogelijk een duidelijk eind aan de operatie aan te merken, al is dit soms geforceerd. Nadat het nieuwe organigram is geschetst, mensen zijn afgevloeid, nieuwe functies zijn gecreëerd en nieuwe verantwoordelijkheids- en bevoegdheidslijnen zijn vastgesteld, is de klus geklaard. Het resultaat van de ingreep is zichtbaar en tastbaar. Eventueel komen medewerkers in opstand, maar dan wel tegen concrete zaken, zoals de wijziging van hun functiebeschrijving. Dit in tegenstelling tot cultuurverandering, waarbij processen veel minder voorspelbaar zijn, medewerkers roepen dat 'het vroeger leuker was' en er nooit een duidelijk eindpunt aan de verandering te markeren is. De rol van de manager zoals we die in westerse organisaties kennen⁶¹ verhoudt zich slecht tot moeilijk grijpbare cultuurveranderingsprocessen.

Een andere oorzaak voor de aantrekkelijkheid van de structuurbenadering bij veranderingen in organisaties, is dat de structuur meer dan de cultuur beschouwd kan worden als een systeem buiten de manager zelf. Ofschoon een manager uiteraard deel uit

maakt van de structuur van de organisatie, kan hij of zij als het ware naar beneden kijken om te bezien waar wijzigingen nodig zijn. Cultuurverandering is echter minder los te koppelen van de persoon van de manager zelf. Integendeel, het topmanagement in een organisatie heeft veel invloed op het cultuurpatroon, al kan over de precieze mate van invloed van het topmanagement op de organisatiecultuur nog geredetwist worden. Het inschakelen van een extern adviseur bij cultuurveranderingsprocessen is dan ook geen vreemde gedachte, omdat men dan als opdrachtgever niet buiten schot kan blijven. Cultuurverandering impliceert dat het topmanagement bereid is ook de eigen werkelijkheidsconcepties ter discussie te stellen en de nieuwe uitgedragen cultuurkenmerken feilloos na te leven⁶², hetgeen net als voor iedere andere medewerker geen eenvoudige opgave is. Werken aan cultuurverandering garandeert minder zichtbaar succes voor een manager. En aangezien de meeste managers ambitieus zijn, geven zij zich dikwijls over aan de neiging om voor de makkelijkere weg van de structuurverandering te kiezen.

Voorkeur voor de structuurbenadering binnen de politie

Ook bij de politie is een voorkeur voor een structurele aanpak van veranderingen waarneembaar. Op grote schaal hebben we dit kunnen zien bij de afgelopen groot-scheepse reorganisatie van de politie⁶³. De landelijke aandacht in deze reorganisatie was gericht op de vraag op welke wijze de oude rijks- en gemeentepolitiekorpsen in overzichtelijke regiokorpsen ondergebracht konden worden. De aandacht van de Nederlandse politietop ging uit naar de vraag wie de schaarser wordende topposities in de nieuwe structuur zouden kunnen gaan bekleden. In een latere fase waren de personele bezetting, het aantal hiërarchische lagen, de mate van decentralisatie en functiewijzigingen de voornaamste gespreksonderwerpen. Pas nu de reorganisatie is afgerond, zijn, er geluiden waar te nemen als 'het echte werk moet nu beginnen' en 'nu de culturomslag nog'⁶⁴.

Op zich is de aandacht voor de structuurkant van de organisatie bij de politie opmerkelijk. Cultuur is binnen de politie immers geen onbekend begrip. Men spreekt veelvuldig (meestal in negatieve zin) over 'het cultuurtje'. Maar wanneer de cultuur op deze wijze wordt benoemd, spreekt daar ook gelatenheid of berusting uit. Blijkbaar wordt de politiecultuur als een fenomeen beschouwd, waarop interventie onmogelijk is en wordt deze als onvermijdelijk gegeven geaccepteerd⁶⁵. Een andere reden voor het feit dat ook binnen de politie verandering meer in de structuur dan in de cultuur wordt gezocht, is dat ook politiemangers ambitieuze managers zijn. Het tastbaar willen kunnen aantonen wat de eigen bijdragen aan veranderingen zijn, is voor policy cops wellicht nog belangrijker dan voor de gemiddelde manager. Dit is niet verwonderlijk, wanneer we bedenken dat de cultuur van de policy cops gekenmerkt wordt door het willen innoveren en willen scoren ten opzichte van de buitenwacht en ten opzichte van andere korpsen.

Dat wil echter niet zeggen dat cultuurbeïnvloeding binnen de politie totaal geen aandacht krijgt. Zeker na de IRT-affaire houden veel korpsen zich bezig met vraagstukken rondom ethiek en integriteit, onderwerpen die de cultuur van de politie onmiskenbaar raken. Kwaliteitsdenken en klantgerichtheid zijn andere items die steeds meer terrein winnen en enkele korpsen introduceren een missie, 'hartenkreten' of beroeps-codes. Deze onderwerpen worden nog weinig integraal aangepakt met managen of sturen en vaak separaat behandeld. Daarnaast wordt dan een sturingsmodel of sturingsconcept geïntroduceerd, waarin een groot aantal sturingsinstrumenten wordt benoemd zonder dat de organisatiecultuur expliciet onderdeel uitmaakt van het sturingsconcept.

12.2 (On)mogelijkheden voor interventie in de structuur en door de inzet van sturingsinstrumenten

Wie het vorenstaande leest, zou het vermoeden kunnen krijgen dat structuurverandering binnen organisaties een fluitje van een cent is. Niets is minder waar. Het adequaat vormgeven van afdelingen, het efficiënt inrichten van logistieke processen, het creëren van flexibiliteit zijn grote opgaven. Ofschoon het een voordeel is dat er zoveel literatuur en onderzoek over verandering van organisatiestructuren voorhanden is, maakt deze overvloed aan denkrichtingen en aandachtspunten ook juist dat menig manager door de bomen het bos niet meer ziet. Wanneer we nog eens terugblikken op het werk van Mintzberg over organisatiestructuren, dan waren daarin niet alleen de coördinatiemechanismen relevant, maar juist ook de grote hoeveelheid parameters die ten grondslag liggen aan de coördinatiemechanismen. Elk van die parameters staat model voor een dilemma waarmee een manager geconfronteerd wordt: moet er gecentraliseerd of juist gedecentraliseerd worden, hoeveel hiërarchische lagen zijn nodig, wat is in een specifiek geval de maximale span of control, moet er worden gestuurd op output of op outcome, zijn maar enkele voorbeelden van de vele hoofdbrekers waarop een manager een antwoord moet vinden.

In dit praktijkgerichte deel van deze studie sta ik niet bij al deze parameters stil. Hieronder bespreek ik in meer algemene zin waar mogelijkheden en beperkingen liggen om met behulp van de structuur en de inzet van sturingsinstrumenten het sturingspotentieel binnen een organisatie te vergroten. Twee kenmerkende relaties tussen structuur en andere elementen zijn daarbij van belang: de relatie tussen structuur en macht en tussen structuur en cultuur.

De relatie tussen structuur en macht

Wie aan structuren tornt, tornt aan machtsrelaties en aan belangen. En ofschoon het als veranderingsmanager prettig kan zijn om tástbare weerstand te voelen, blijft weer-

stand toch weerstand. De verbondenheid van structuur met macht en belang maakt het wijzigen van organisatiestructuren geen gemakkelijke taak en het is dan ook geen wonder dat in een situatie waarin veel negatieve acties (zoals ontslagen) moeten worden uitgevoerd, organisaties dit dikwijls liever overlaten aan een interimmanager. Zodra wordt geïntervenieerd in de structurele elementen van een organisatie, roeren mensen zich. Dit is niet alleen het geval bij omvangrijke reorganisaties en afslankoperaties. Ook bij de dagelijkse en relatief simpele ingreep van een manager om een medewerker een net iets ander takenpakket te geven kan de betreffende manager een reactie verwachten. Deze verbondenheid van structuur met macht en belang vormt dikwijls een belemmering voor het wijzigen van die structuur. Zodra de bestaande machtsbalansen dreigen te worden verstoord en mensen zich in hun belangen bedreigd voelen, zullen zij van de hun ter beschikking staande macht gebruik maken om veranderingen te dwarsbomen.

De verstrengeling van structuur met macht en belang is niet alleen een belemmering, maar ook een kans. Dezelfde verstrengeling zorgt er immers voor dat het topmanagement van een organisatie doorgaans over de meeste machtsmiddelen beschikt. Anders dan bij cultuurveranderingen is het inzetten van de machtspositie door topmanagers bij veranderingen in de organisatiestructuur een instrument bij uitstek. Immers, de meest machtigen (de top) in de organisatie beschikken over beslissingsbevoegdheid en budgetten om structuurwijzigingen door te voeren. Macht kan dus ook juist ruimte geven aan structuurveranderingen.

De relatie tussen structuur en cultuur

De verstrengeling van cultuur en structuur heeft tot gevolg dat structuurveranderingen wel ingevoerd kunnen worden, maar dat de gewenste doelstellingen die met de wijziging beoogd worden toch niet altijd tot hun recht komen. In deze studie hebben we hier meerdere voorbeelden van gezien: logisch ontwikkelde besluitvormingsstructuren kunnen verstoord worden door verschillende subculturele patronen tussen de diverse hiërarchische lagen; een goed bedoeld en op zich geëigend sturingsinstrument kan in ongerief raken omdat geen rekening is gehouden met cultureel bepaalde gedragscodes die gebruik van het instrument afkeuren. De dialectiek tussen structuur en cultuur verloopt dikwijls via de weg van macht en politieke processen. Doordat het ménsen zijn die een structuurverandering uiteindelijk effectief moeten laten worden, met elk hun eigen belangen en posities, werkelijkheidsconcepties, normen en waarden, zijn het ook diezelfde mensen die kunnen zorgen dat een structuurwijziging wel op papier heeft plaatsgevonden, maar niet daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Het cultuurpatroon kan grenzen stellen aan de mate van tolerantie ten opzichte van structuurveranderingen en vice versa.

Net zo goed als cultuur belemmerend kan werken bij structuurverandering, kan de cultuur juist ook de aanzet vormen tot wijzigingen in de organisatiestructuur of het gebruik van sturingsinstrumenten. Zo kunnen leden van een zogenaamde counterculture hun afwijkende culturele codes uiteindelijk vertaald willen zien in een nieuwe structuur of in andere sturingsinstrumenten. Culturele ‘dwarsslagers’ kunnen zich ontpoppen tot structuurveranderaars bij uitstek. We kunnen dus stellen dat de relatie tussen structuur en cultuur zowel belemmerend als ook stimulerend kan werken bij het tot stand brengen van interventies in de structuur van de organisatie.

We hebben tot nu toe steeds gesproken over de invloed die de cultuur uitoefent op de structuur in organisaties. Hoe bepalend een structuurtype echter is voor vorming van de organisatiecultuur, komt in het hierna volgend citaat beeldend tot uiting. Mintzberg stelt in zijn niet aflatende zoektocht naar de relatie tussen ideologie en politiek en zijn configuraties⁶⁶ het volgende:

“Feit is dat een configuratie besmettend werkt. Probeer maar eens in een machineorganisatie (zoals een fabriek van uitontwikkelde massa-artikelen) een innovatief eiland te worden (als onderzoekslaboratorium bijvoorbeeld). In de overtuiging u daardoor af te schermen van de technocratie had men uw lab ergens op het platteland neergezet. Lood houdt straling tegen, maar een medium dat de invloed van de organisatiecultuur tegenhoudt moet nog worden uitgevonden. Een van de directieleden komt eens een kijkje nemen: “Wat nou, lui op sloffen?” Of de controller heeft een bezoekje gepland: “Het is al kwart over negen. Waar is iedereen?” (De mensen gingen pas om twee uur ‘s nachts naar huis.) (...).

Besmetting is eigenlijk gewoon een andere manier om te zeggen dat configuraties niet zomaar structuren zijn en zelfs niet alleen maar machtssystemen: het zijn culturen. Een machine-achtig of innovatief karakter hebben is niet alleen maar een manier van organiseren, het is een manier van leven!” (Mintzberg, 1991, p. 266).

12.3 Structuurverandering volgens logische stappen: de bestaanscyclus

Structuurverandering is dikwijls aandachtspunt bij organisatieverandering, hebben we in de vorige paragrafen geconstateerd. Geen wonder dat er een groot aantal praktijkvoorbeelden, theorieën, handleidingen en modellen over dit onderwerp voorradig is.

Hier gebruik ik wederom de benadering van Mintzberg, weergegeven in zijn werk 'Mintzberg over management' (1991). Ik kies hier voor de benadering van Mintzberg, in de eerste plaats omdat ook ook dit werk van Mintzberg is samengesteld op basis van een grote hoeveelheid benaderingen en inzichten. De tweede reden is dat ik bij het vertalen van de resultaten uit het empirisch onderzoek de ingezette lijn wil voortzetten en niet wil overstappen op een ander theoretisch kader. Waar nodig vul ik de inzichten van Mintzberg aan. Het artikel van Hofstede (1981b) zal hierbij weer van pas blijken te komen⁶⁷.

De bestaanscyclus

Wanneer we de vijf configuraties van Mintzberg (eenvoudige structuur, machinebureaucratie, professionele bureaucratie, divisiestructuur, adhocratie) beschouwen als basisstructuren, zouden we kunnen vermoeden dat bij structuurverandering twintig mogelijke veranderscenario's openstaan. Dit zou het geval zijn wanneer elke configuratie de potentie zou hebben in elke andere configuratie te transformeren. En wanneer we uitgaan van de twee extra 'configuraties' van Mintzberg (de zendingsorganisatie en de politieke organisatie, waarin hij de krachten ideologie en politiek laat uitgroeien tot zelfstandige organisatievormen) zou het aantal veranderingsscenario's zelfs oplopen tot tweeënveertig. Gelukkig is de wereld van de organisaties overzichtelijker. De configuraties zijn namelijk tot op zekere hoogte leeftijdsafhankelijk. De transformatie van de ene configuratie in de andere kunnen we beschouwen als een groeiproces. De transformatiemogelijkheden van een configuratie worden bepaald door het gebruik van het coördinatiemechanisme in een bepaalde configuratie. Zo zal een eenvoudige structuur die te groot wordt om te besturen met behulp van direct toezicht, moeten wijzigen in een andere structuur en zal een machinebureaucratie die onbeheersbaar wordt met behulp van standaardisatie transformeren naar een divisiestructuur. Het in een later stadium terugkeren naar een eenvoudige structuur uit de beginfase van de organisatie vanuit een meer volwassen configuratie kan wel een droom zijn in het hoofd van de oprichter, maar is weinig realistisch.

Mintzberg geeft een zogenaamde bestaanscyclus van organisaties weer (1991, p. 286). Deze is weergegeven⁶⁸ in figuur 10.

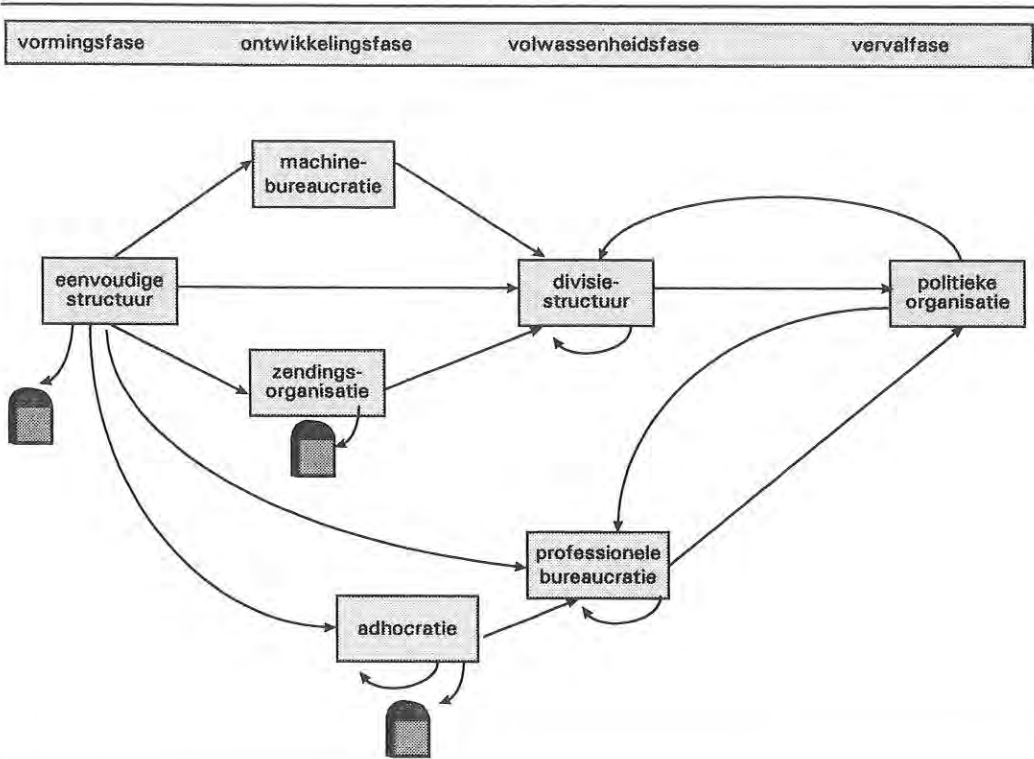


Fig. 10. De bestaanscyclus van organisaties

In de bestaanscyclus worden ten eerste de zeven configuraties onderscheiden. De pijlen geven de mogelijke transformaties weer; de transformatie verloopt via de 'levensfasen'. Op sommige momenten is een mogelijkheid aangegeven voor terugkeer naar een andere of eerdere configuratie. Verder zien we steeds de mogelijke ondergang van een organisatie weergegeven met een grafsteentje. Uit de figuur blijkt verder dat de configuraties corresponderen met een bepaalde leeftijdsfase: in de vormingsfase van een organisatie komt de eenvoudige structuur vaak voor, de machinebureaucratie, de zendingsorganisatie en de adhocratie vinden we veelal in de ontwikkelingsfase van een organisatie, bij volwassenheid treffen we de divisiestructuur en de professionele bureaucratie aan en volgens Mintzberg correspondeert een volledig gepolitiseerde organisatie (de politieke organisatie) met verval.

Manieren waarop structuurverandering tot stand komt

De pijlen in figuur 10 geven aan via welke weg de transformatie van de ene in de andere structuurvorm tot stand komt. Meestal verloopt de weg via de groeifasen van de organisatie van vormingsfase tot volwassenheid of verval. Op sommige punten zien we de pijlen echter in omgekeerde volgorde wijzen of terugverwijzen naar de eigen configuratie. Hiermee wordt gesuggereerd dat structuurverandering meer vormen kent dan

groeï. Er zijn twee manieren waarop een transformatie van de ene naar de andere configuratie plaatsvindt: groei en ommekeer. Daarnaast kan de situatie worden versterkt, of kan verval optreden van wat er is. Mintzberg duidt deze processen aan met de termen revitalisatie en verval. Hierna bespreek ik de twee transformatieprocessen en het proces van revitalisatie en verval.

Groei is de meest voorkomende en minst risicovolle wijze van structuurverandering. Groei heeft alles te maken met levensfasen en schaalgrootte van de organisatie. We moeten het begrip levensfasen echter niet verwarren met werkelijk aantal bestaansjaren van een organisatie. Het aantal jaren dat een bepaalde configuratie in stand blijft is onbepaald en groei hoeft niet per definitie plaats te vinden. Zo kan een organisatie opgezet door een ondernemer als eenmanszaak, in de vorm van een eenvoudige structuur decennia lang uitstekend blijven functioneren. Dit is echter alleen het geval als de schaal van de organisatie niet vergroot. In een eenvoudige structuur is de coördinatie immers geregeld via direct toezicht. Wanneer het aantal medewerkers toeneemt en de producten complexer of gediversificeerder worden, is het hanteren van alleen direct toezicht als sturingsinstrument onvoldoende. De span of control wordt dan te groot en de topmanager of oprichter zal 'de greep op de organisatie verliezen'. Afhankelijk van het type product dat de organisatie levert, zal het topmanagement nu zijn macht moeten decentraliseren naar ofwel een professionele uitvoerende kern (transformatie naar een professionele organisatie volgt), ofwel door regelgeving en standaardisatie van werkprocessen de controle moeten behouden (overgang naar een machinebureaucratie, al dan niet later gediversificeerd tot de divisiestructuur volgt) of besluiten in projectstructuren te gaan werken (transformatie naar een adhocratie volgt). Met behulp van een sterke ideologie zou het volgens Mintzberg ook nog mogelijk zijn de stap naar de zendingsorganisatie te maken. Structuurverandering ten gevolge van groei verloopt dus langs een natuurlijk proces, hetgeen echter niet wil zeggen dat de bewustwording en de feitelijke transformatie niet voor beroering en crisis in de organisatie zullen zorgen. De verwevenheid van cultuur, structuur en politieke processen, is er de oorzaak van dat er allianties zullen ontstaan van enerzijds aanhangers van de nieuwe structuur en anderzijds mensen die alles graag bij het oude willen laten. Vaak zal de eenvoudige structuur de overgang dan ook niet overleven en ten onder gaan of opsplitsen in meerdere organisaties.

Naast de natuurlijke weg van de geleidelijke groei kan er sprake zijn van een bewust geplande en rigoureuze **ommekeer** in organisaties. Vaak ingegeven ten gevolge van een bedreiging van buitenaf of verregaande politisering met daarbij de angst voor verval heeft men het gevoel 'dat er iets moet gebeuren'. Al dan niet met behulp van een interimmanager of externe adviseur wordt besloten de organisatie een nieuwe impuls te geven. De verandering kan zich toespitsen op de kostenzijde (bezuiniging of afslanking) of op de baten- en middelenzijde (strategieverandering of productverandering,

automatisering, 'business proces redesign⁶⁹'). Wanneer de verandering ingrijpend is, zal overgang naar een andere configuratie volgen.

Revitalisatie is de term voor een proces binnen een organisatie, waarbij de basisconfiguratie niet wordt aangetast, maar juist wordt versterkt door kleine ingrepen. De behoefte in de organisatie ontstaat om de touwtjes aan trekken, mogelijk door enige bedreiging van buitenaf (bijvoorbeeld een nieuwe concurrent) of door wat beginnend politiek geharrewar. Een manier om revitalisatie te bewerkstelligen is om het coördinatiemechanisme dat behoort bij een bepaalde configuratie meer te benadrukken. Om een voorbeeld te geven: een meer gedetailleerd outputmetingssysteem kan geïntroduceerd worden binnen een divisiestructuur, opdat het coördinatiemechanisme standaardisatie van output beter uit de verf kan komen. Revitalisatie kan ook geschieden door cultuurelementen te versterken die de configuratie benadrukken, bijvoorbeeld door zelfstandige oordeelsvorming binnen een professionele bureaucratie te belonen. Revitalisatie heeft veel met consistentie te maken. Door tegenwerkende krachten binnen de configuratie te elimineren, wordt de configuratie duidelijker en meer uitgesproken en hierdoor mogelijk meer vitaal. Een voorbeeld is de eenvoudige structuur waarbij enkele deskundigen de organisatie naar een professionele bureaucratie willen leiden, waarbij de oprichter hun macht aan banden legt, zodat de eenvoudige structuur gerevitaliseerd wordt. Revitalisatie kan zich ook op één activiteit binnen de organisatie richten. We komen dan terug bij de sturingsmechanismen van Hofstede. Door een geschikt sturingsinstrument voor op een bepaalde activiteit toe te passen, wordt die specifieke activiteit van de organisatie gerevitaliseerd. Consistentie in het gebruik van sturingsinstrumenten bij andere activiteiten in de organisatie wordt dan niet persé nagestreefd. Een voorbeeld is het verfijnen van de administratieve procedures in een organisatie met behulp van een cybernetische controlevorm. Revitalisatie komt het meeste voor bij organisaties in de volwassenheidsfase. De mogelijkheden voor groei zijn dan immers beperkt en revitalisatie kan dan een goed alternatief zijn.

Een laatste en dramatische vorm van verandering is die waarin de organisatie ten onder gaat, **ondergang of verval** genaamd. Hier lukt het de organisatie blijkbaar niet zichzelf te revitaliseren en groei of een ommekeer zijn niet mogelijk. Mintzberg legt een direct verband tussen politisering binnen organisaties en verval. Waar hij in zijn eerdere werken organisatiepolitiek nog een neutrale en soms zelfs enigszins coördinerende rol toekent, is hij in 'Mintzberg over management' minder positief gestemd over politieke 'spelletjes'. Enige politieke beweging bestempelt Mintzberg als acceptabel en zelfs als stimulerend. Het zet de organisatie aan tot revitalisatie, ommekeer en groei. Wanneer de politieke krachten echter sterk toenemen, is verval vrijwel onafwendbaar volgens Mintzberg. Politiek wijst op onduidelijkheid over de gebruikte coördinatiemechanismen en leidt tot inconsistentie en onzekerheid. Enige revitalisatie is nog wel denkbaar in een gepolitiseerde organisatie, evenals een ommekeer richting de adho-

cratische organisatievorm, maar gebruikelijk is dat de problemen steeds weer de kop op zullen steken en dat dit uiteindelijk tot de ondergang van de organisatie zal leiden. Wanneer alleen het eigenbelang wordt nagestreefd door medewerkers en andere coördinatiemechanismen door disfunctionaliteit of inconsistentie onbruikbaar zijn geworden, is het ontstaan van een politieke jungle en uiteindelijk verval, het enige proces wat voor de organisatie is weggelegd. Daarbij maakt Mintzberg overigens een uitzondering voor organisaties die niet ten onder kunnen gaan, omdat ze kunstmatig in stand worden gehouden. Dit geldt voor de meeste overheidsorganisaties, waaronder ook de politie.

12.4 Verhogen van functionaliteit van de structuur en de sturingsinstrumenten

Wat is nu de waarde van bovengenoemde inzichten voor het verhogen van de functionaliteit van de organisatiestructuur en de sturingsinstrumenten? Achtereenvolgens plaats ik een aantal opmerkingen over de wijze waarop de functionaliteit van de organisatiestructuur kan worden verbeterd door middel van het in goede banen leiden van groei, het bewerkstelligen van ommekeer of het ontwerpen van een revitalisatiescenario. Ik sluit af met een enkele opmerking over functionaliteit in het licht van verval.

Verhogen van functionaliteit door het in goede banen leiden van groei

Het groeiconcept uit de bestaanscyclus (figuur 10) leent zich bijzonder goed voor toepassing bij het vergroten van de functionaliteit van een organisatie. Groei kan beschouwd worden als een zelfregulerend proces van organisaties, waarmee de organisatie steeds als door een onzichtbare hand naar een geschikte configuratie wordt geleid. Om ervoor te zorgen dat de groei van een organisatie leidt tot een functionele en geplande nieuwe structuur, is het zaak het natuurlijk groeiproces bij te sturen of in goede banen te leiden. Zoals Mintzberg schrijft: iedere configuratie draagt het zaad van haar eigen vernietiging in zich (1991). Immers, geen enkele configuratie is een zuivere configuratie. Altijd zijn er tegenkrachten die de organisatie een andere richting op willen laten bewegen. Door veranderende interne en externe factoren kunnen deze krachten uitgroeien tot de start van een nieuwe configuratie die meer functioneel is dan de oude. Het zelfregulerende element van groei moeten we echter ook niet ál te letterlijk nemen. Ook om groei gestalte te geven moet er hard gewerkt worden. Groei en de daarmee gepaard gaande overgang van de ene basisconfiguratie naar een andere brengen ondanks het natuurlijke karakter ervan toch beroering en mogelijke crisis teweeg. Om groei gepland, gecontroleerd en zonder het gevaar van een vroegtijdige ondergang van de organisatie te laten verlopen, moet in mijn visie aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Het groeiproces dient als het ware geleid te worden om te zorgen dat een functionele structuur het eindresultaat is.

De eerste voorwaarde waaraan voldaan moet worden om tot een succesvol groeiproces te komen, is een goede timing. Het vergt een behoorlijke dosis inzicht om te bepalen wanneer het juiste moment is aangebroken om de organisatie te (laten) transformeren naar een ander structuurtype. Wanneer de overstap van de ene naar de andere configuratie te vroeg plaatsvindt, bestaat het gevaar dat de organisatie zich vergaloppeert. Dit kan op financieel gebied zijn; de organisatie steekt zich diep in de schulden om bijvoorbeeld geschoolde professionals te kunnen aanstellen. Maar ook op cultureel gebied moet goed worden onderzocht of de organisatie wel rijp is voor verandering. Een organisatie die bijvoorbeeld wenst te transformeren tot een adhocratie, maar in wezen nog erg bureaucratisch en gestandaardiseerd te werk gaat en ook een dergelijk cultuurpatroon heeft, kan wel eens moeilijke tijden tegemoet gaan. Het gevaar van een te snelle overgang van de ene naar de andere configuratie is, dat de nieuwe configuratie niet goed gestalte krijgt en dat er een onduidelijke hybride structuur ontstaat, waarbij verdeeldheid en politisering optreden tussen aanhangers van de nieuwe en de oude organisatievorm. Om dan aan het gevaar van verval en ondergang te ontkomen zullen de aanhangers van de oude organisatiestructuur onmondig moeten worden gemaakt, mogelijk zelfs door ontslag. Niet alleen een te snelle groei, maar ook een te traag overgangsproces kan funest zijn voor een organisatie. Gevaren die dan op de loer liggen zijn het worden ingehaald door een concurrent omdat de organisatie niet meer kan aansluiten bij de behoefte van de omgeving, werknemers die de organisatie te ouderwets vinden en haar daardoor verlaten en politisering en verval omdat aanhangers van de oude en een gewenste nieuwe structuur met elkaar in conflict komen.

Al even is gerefereerd aan het grote belang van het gelijktijdig bewerkstelligen van de structuur- en cultuurverandering. Dit is naar mijn mening een tweede voorwaarde voor een succesvolle groei van de organisatiestructuur. Wanneer de overgang in een groeiproces van de ene naar de andere configuratie goed getimed is, is de kans groot dat ook de cultuur zich gaandeweg aanpast aan de nieuwe situatie, er als het ware naar toe groeit. Mensen zullen zelf om andere sturingsinstrumenten gaan vragen, aanhangers van de nieuwe structuur en cultuur krijgen meer status en macht dan aanhangers van de oude situatie en cultuurkenmerken veranderen mee. Elke veranderingsmanager zal moeten nagaan of de voorgenomen structuurverandering vergezeld gaat van een natuurlijke cultuurverandering. Op punten waar dat niet het geval is, zal met behulp van bewuste interventie de cultuuromslag versneld moeten worden.

Verhogen van functionaliteit door het bewerkstelligen van ommekeer

Uit het schema van de bestaanscyclus valt af te leiden dat de mogelijkheden voor ommekeer aan grenzen gebonden zijn. Niet alle wegen staan open voor de organisatie die wil veranderen. Zo zien we in het schema dat een terugkeer naar de eenvoudige structuur vanuit een van de andere basisconfiguraties doorgaans uitgesloten is⁷⁰. De overgangen volgen de leeftijdsfase van de organisatie en verlopen van de vormingsfase via de ontwikkelingsfase naar volwassenheid en als het tegengit tot verval. Wanneer we het aantal werkelijke ommekeermogelijkheden volgens Mintzberg bekijken, moeten we tot de conclusie komen dat dit aantal niet bijster groot is. Ommekeer is volgens Mintzberg alleen mogelijk vanuit de professionele bureaucratie of gediversificeerde machinebureaucratie via de politieke configuratie ('met het verval voor ogen') naar de adhocratie. Ik wijk op dit punt af van de opvatting van Mintzberg. Ofschoon ik onderschrijf dat een teruggang naar een eerdere bestaansfase van de organisatie nauwelijks mogelijk is, zijn er naar mijn mening meer mogelijkheden voor ommekeer dan die Mintzberg onderkent. Overgangen van de ene naar de andere configuratie binnen eenzelfde leeftijdsfase acht ik namelijk wel degelijk mogelijk⁷¹. Zo zou het mogelijk moeten zijn, is mijn hypothese, dat een machinebureaucratie of een divisiestructuur transformeert in een professionele bureaucratie. Bijvoorbeeld door eenvoudig uitvoerend werk te automatiseren en voor het meer complexe werk hoger geschoolde medewerkers aan te nemen. Andersom is het mogelijk professionals aan banden te leggen met behulp van regelgeving en standaardisatie en zo een ommekeer van de professionele naar de machinebureaucratie te maken. Ook een overstap van divisiestructuur, machinebureaucratie of professionele bureaucratie naar een adhocratie (eventueel alleen een bestuurlijke adhocratie) en vice versa acht ik niet onmogelijk. De ommekeermogelijkheden volgens mijn benadering zouden dan als volgt zijn (figuur 11):

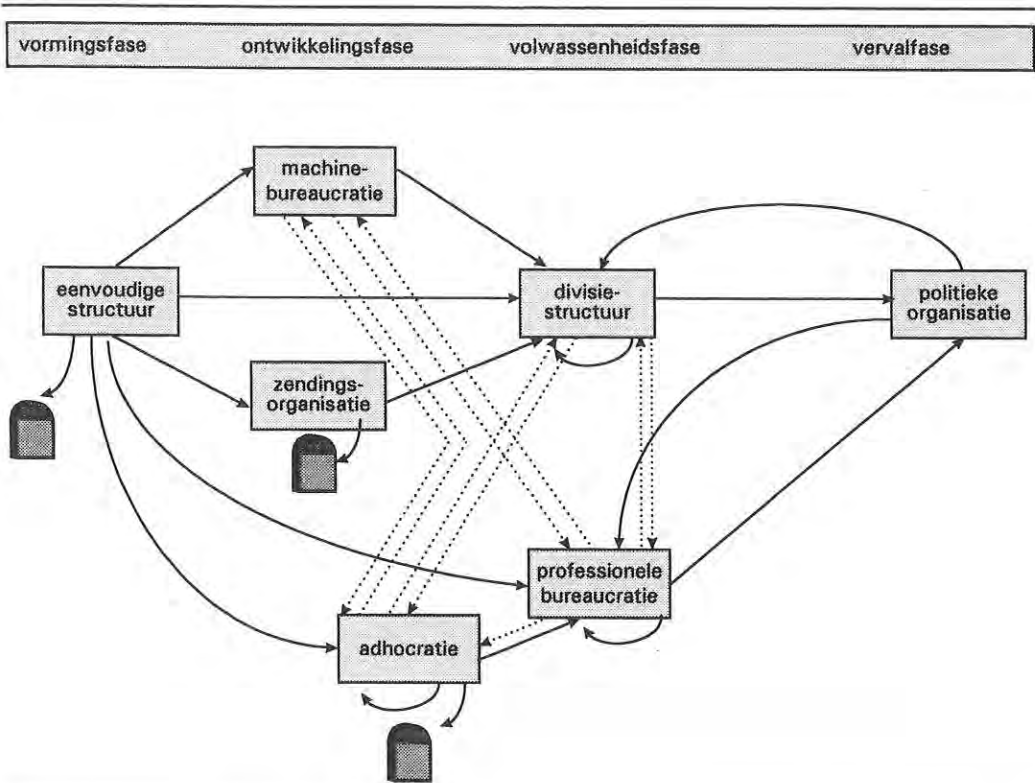


Fig. 11. Ommekeermogelijkheden

Bij een geplande ommekeer zal natuurlijk wel steeds uitgegaan moeten worden van het begrip functionaliteit. Wat gaat er nu niet goed en waarom zal het in een nieuwe configuratie beter gaan is steeds de vraag die gesteld moet worden. Vraagt de omgeving een andere configuratie, lopen cultuurpatroon en structuurtype asynchroon, is in de huidige configuratie onvoldoende sturingspotentieel aanwezig, is er sprake van verregaande politisering, of wil men alleen maar meedoen aan een modegril? Een ommekeer, dus zonder dat er sprake is van natuurlijke groei in een organisatie, geeft veel onrust, kost veel geld en kan niet plaatsvinden zonder ingrijpende wijzigingen in het personeelsbestand en -beleid en moet dan ook zorgvuldig worden overwogen⁷².

Verhogen van functionaliteit door het bewerkstelligen van revitalisatie

Wanneer na het diagnosticeren van de organisatie de overtuiging bestaat dat de huidige configuratie functioneel is voor de levensfase, de omgeving en de bedrijfsvoering van die organisatie, kan ervoor gekozen worden niet tot structuurverandering over te gaan, maar juist de kracht van de huidige configuratie beter te benutten. Het revitaliseren van de organisatiestructuur vanuit het oogpunt van functionaliteitsverhoging, moet beschouwd worden als het nog dichter benaderen van het ideaaltipe van de

betreffende configuratie. In het licht van functionaliteitsverhoging kan revitalisatie op drie manieren gestalte krijgen. Ten eerste kunnen coördinatiemechanismen gebruikt worden om de configuratie te versterken. Door het coördinatiemechanisme dat bij de configuratie past vaker, meer consequent of beter gecontroleerd in te zetten, zullen medewerkers en groeperingen in de organisatie zich voegen naar de configuratie. Een voorbeeld is dat binnen een professionele bureaucratie gewerkt wordt aan een meer uitgebalanceerd opleidingsbeleid, waarbij de eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid van de professionals worden benadrukt.

Behalve door gebruik te maken van sturingsinstrumenten of coördinatie-mechanismen kan ook door middel van cultuurinterventie de structurele configuratie worden gerevitaliseerd. Het is dan zaak de culturele werkelijkheidsconcepties die ondersteunend zijn voor de betreffende configuratie of die het gebruik van bepaalde coördinatiemechanismen stimuleren te bevestigen. Zo is het binnen een eenvoudige structuur goed om symbolisch te benadrukken dat de top van de organisatie altijd betrokken moet zijn bij belangrijke beslissingen.

Revitalisatie hoeft niet noodzakelijkerwijs gericht te zijn op de hele organisatie. Het is mogelijk de aandacht te richten op een onderdeel of activiteit van de organisatie en te beschouwen in hoeverre hier gebruik wordt gemaakt van functionele sturingsinstrumenten. De terminologie van Hofstede leent zich goed voor het uitleggen van deze vorm van revitalisatie. Revitalisatie kan worden bewerkstelligd door de organisatie door te lichten op activiteitensoorten en passende, functionele sturings- en controlemodellen per activiteit toe te passen. Functionaliteit ontbreekt dikwijls, wanneer bij het sturen van een bepaalde activiteit onvoldoende gebruik wordt gemaakt van cybernetische controlemodellen, daar waar dat wel mogelijk is. Een voorbeeld vormt de casus van het niet weghalen van de posters uit het empirische gedeelte van deze studie, waarin cybernetische controle wel goed mogelijk was maar niet werd toegepast. Het revitaliseren van activiteitensoorten van verschillend karakter heeft negatieve consequenties voor de consistentie binnen de organisatiestructuur. Het maken van een afweging tussen het bereiken van optimale functionaliteit per activiteitensoort en het streven naar een consistente structuur is dan ook noodzakelijk.

Functionaliteit en verval

Verval wijkt af van de drie genoemde processen hiervoor. Verval is immers geen proces dat kan worden aangewend om de functionaliteit van een organisatie te verhogen. Integendeel: in de meeste gevallen zal bij de ondergang van een organisatie sprake zijn van een hoge mate van disfunctionaliteit en heeft men dus gefaald in het verhogen van de functionaliteit. Oorzaken kunnen zijn dat de organisatie niet tijdig is aangepast aan veranderde externe eisen of interne bedrijfsvoeringsprocessen, of er zijn bij een

gewenste aanpassing fouten opgetreden. In ieder geval heeft de organisatie haar bestaansrecht verloren.

Verval kunnen we niet beschouwen als interventiemogelijkheid om de functionaliteit in een organisatie te vergroten en behoeft in die zin hier dan ook geen verdere bespreking. Wat in het kader van deze studie wel interessant is, zijn situaties waarin een organisatie eigenlijk niet meer functioneel is en tot verval zou zijn gedoemd, maar kunstmatig in stand wordt gehouden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren met maatschappelijke instellingen of overheidsorganisaties, die steeds maar weer gefinancierd worden, terwijl de maatschappelijke baten eigenlijk niet meer opwegen tegen de lasten. Het zou vanuit maatschappelijk oogpunt dan wenselijk kunnen zijn, om het natuurlijk proces van verval niet meer tegen te houden en de organisatie af te bouwen. De reden dat vaak toch maar wordt 'aangemodderd', is de de angst dat een maatschappelijk vacuüm ontstaat, omdat veel van dergelijke organisaties uniek in hun soort zijn.

12.5 Verhogen van consistentie van structuur en sturingsinstrumenten

Groei, ommekeer en revitalisatie zijn niet alleen wegen tot het verhogen van de functionaliteit van de organisatiestructuur, ze kunnen ook bijdragen tot de ontwikkeling naar een meer consistent structuurtype. Zowel in het empirische gedeelte als in de theoretische beschouwingen van deze studie, kwam regelmatig naar voren hoe belangrijk het is dat het gebruik van sturingsinstrumenten consistent is en dat een passende structuur voor de organisatie bestaat. En uiteraard moeten de gebruikte sturingsinstrumenten passen bij het structuurtype. Anders ontstaat een disfunctionele hybride configuratie, waar politisering en onduidelijkheid voor medewerkers troef zijn.

Om te begrijpen hoe we de consistentie van een structuurtype kunnen vergroten, is het zinnig nog eens stil te staan bij de vraag hoe een configuratie gestalte krijgt. Een organisatie kunnen we beschouwen als krachtenveld, waarbinnen in principe de kiem van elke configuratie gelegen is. Medewerkers in de verschillende onderdelen van de organisatie, trachten door gebruik te maken van hun specifieke kracht, de organisatie als het ware in de richting van een bepaalde configuratie te laten bewegen. Zo beschikt de top van de organisatie over centraliserende krachten en brengt de organisatie in beweging richting een eenvoudige structuur. Het middenkader streeft juist naar decentralisatie en wil de eigen bevoegdheden uitbreiden binnen een divisiestructuur. Ondersteunende stafafdelingen houden zich bezig met het standaardiseren van werkprocessen, waardoor ze de organisatie richting de machinebureaucratie laten bewegen en sterke uitvoerenden willen hun professionaliteit verankerd zien in een professionele bureaucratie. Onder invloed van leeftijdsfactoren, omgevingsfactoren, machtsstruc-

turen, gebruikte sturingsinstrumenten, type dienstverlening of product dat de organisatie vervaardigt, zal een van de krachten overheersen en ontstaat er een configuratie. De andere krachten in de organisatie blijven echter altijd latent aanwezig en een kleine wijziging in een van de parameters kan al leiden tot een hybride structuur. Wanneer we de oorzaken van inconsistentie in een organisatiestructuur willen begrijpen en indien nodig elimineren, zullen we eerder moeten denken in termen van versterken of verzwakken van krachtenvelden, dan aan het verbouwen van starre configuraties.

Verhogen van consistentie door het in goede banen leiden van groei

In het geval dat blijkt dat een organisatie een disfunctionele hybride structuur kent, dient te worden beschouwd of de hybride vorm wellicht een gevolg is van het groeistadium waarin de organisatie zich bevindt. Er kan namelijk sprake zijn van een overgangsfase, waarin zowel elementen van de oude structuur als nieuwe sturingsinstrumenten en een nieuwe organisatiecultuur aanwezig zijn. Zo kan de overgang van een machinebureaucratie naar een divisiestructuur met een periode van onzekerheid gepaard gaan. De oude beheersingsmodellen van de machinebureaucratie worden nog gebruikt en tegelijkertijd worden middenmanagers al 'afgerekend' op de door hen bepaalde output. In het licht van een streven naar consistentie binnen organisaties is het zaak een dergelijk overgangsstadium niet te lang te laten duren. Wanneer de groei te traag verloopt, zullen vernieuwers de organisatie verlaten, omdat ze deze als ouderwets bestempelen en bestaat het risico dat de groei niet wordt doorgezet. En al eerder is opgemerkt dat het zetten van een stap terug in de bestaanscyclus door een organisatie nauwelijks mogelijk is. Het groeiproces van een organisatie kan versneld worden door de natuurlijke groei vergezeld te laten gaan van bewust geplande en gestuurde ommekeer naar de nieuwe configuratie, door aandacht te besteden aan culturele componenten die de groei kunnen versnellen en door de organisatiepolitieke arena te laten beheersen door aanhangers van de nieuwe configuratie.

Verhogen van consistentie door het bewerkstelligen van ommekeer

Een ommekeer van een organisatie kan plaatshebben van de ene configuratie naar de andere. In dat geval is er sprake van overgang van de ene consistente situatie naar de volgende. Net als bij een groeiproces zal ook een dergelijke ommekeer gepaard gaan met een periode waarbij krachten vanuit de oude en vanuit de nieuwe situatie met elkaar wedijveren. Ook hier is het zaak de hybride overgangperiode zo snel mogelijk te doorlopen.

De start van ommekeer kan echter ook liggen in een disfunctionele hybride structuur. Een ommekeer kan dan bewust ingezet worden om een einde te maken aan de disfunctionele hybride situatie. Wanneer verschillende krachten in de organisatie leiden tot het gebruik van elkaar opheffende coördinatiemechanismen, kunnen verregaande

politisering en verval dreigen. Het is mogelijk dat in deze situaties het besluit wordt genomen dat de organisatie meer consistent moet worden. Het streven naar consistentie is dan de reden voor de ommekeer. In deze situatie zal er een keus moeten worden gemaakt om de organisatie de richting op te laten bewegen van een van de krachten uit de hybride vorm of om voor een overstap naar een geheel nieuw structuurtype te kiezen. Zo zou in het geval van het korps van de politie Kennemerland, dat zowel machinebureaucratische als professionele en adhocratische elementen in zich verenigt, gekozen kunnen worden voor en grote mate van verantwoordelijkheid van de medewerkers binnen een professionele bureaucratie. De nadruk zal dan moeten worden gelegd op het gebruik van sturingsinstrumenten die professionaliteit en deskundigheid van medewerkers stimuleren en de neiging tot beheersing en standaardisatie zal moeten worden verminderd. Een tegenovergestelde keuze zou juist zijn om de eigen verantwoordelijkheid en beslissingsvrijheid van de uitvoerders aan banden te leggen en door verregaande standaardisatie in te voeren, de organisatie meer het karakter van een echte machinebureaucratie te geven. Een heel ander alternatief zou kunnen zijn een geheel nieuw sturingsconcept in te voeren en de organisatie een ommekeer te laten maken in de richting van een divisiestructuur.

Het spreekt voor zich dat het maken van een ommekeer met het doel consistentie te bewerkstelligen om zo de organisatie meer effectief te kunnen aansturen gepaard zal moeten gaan met het werken aan een functionele en enigszins consistente cultuur. Dit is geen eenvoudige opgave. Immers, wanneer een organisatie reeds lange tijd een hybride vorm kent, is er al politisering en subculturele diversiteit opgetreden. Een structurele ommekeer gaat niet automatisch gepaard met het verdwijnen van de subculturele verschillen of een afname van de mate van politieke activiteit. Een dergelijke structurele ommekeer zal dan ook vergezeld moeten gaan van interventie op cultureel terrein.

Verhogen van consistentie door het bewerkstelligen van revitalisatie

Niet altijd zal een ingrijpende ommekeer nodig zijn om een proces van consistentieverhoging op gang te brengen. Soms zal revitalisatie van een van de krachten die zich voordoen binnen de hybride structuur, de overige krachten kunnen elimineren.

Net als bij het maken van een ommekeer zal ook het revitaliseren van de organisatie richting een van de structuurtypen vergezeld moeten gaan van een duidelijke keuze door het topmanagement voor een eenduidige sturingsfilosofie en ondersteund moeten worden met interventies van culturele aard. Maar al te vaak wordt revitalisatie toegepast op een manier die juist inconsistentie van het besturingsconcept teweeg brengt. Uit frustratie dat het sturingspotentieel binnen de organisatie te klein is, wordt dan een soort integrale sturingsfilosofie gehanteerd. Zo kan het voorkomen dat verschil-

lende leden uit de top van een organisatie ieder een eigen organisatieactiviteit of organisatieonderdeel gaan revitaliseren. Er ontstaat dan een besturingsmodel waarbij zowel meer op output moet worden gestuurd, de professionaliteit verhoogd moet worden, als ook de regelgeving wordt aangescherpt, de baas meer baas moet worden en gelijktijdig projectmatig werken wordt ingevoerd. Het gevaar bestaat dat alle organisatieonderdelen tegelijk gerevitaliseerd worden en dat de toch al diffuse structuur niet eenduidiger wordt, maar juist plaats maakt voor een totaal onoverzichtelijk en gepolitiseerd geheel.

Consistentie en verval

Wanneer de inconsistentie binnen een organisatie te groot wordt, treedt verregaande politisering op, hetgeen uiteindelijk zal leiden tot de ondergang van de organisatie volgens Mintzberg. Evenals bij de bespreking van functionaliteit aan de orde kwam, is verval geen middel om consistentie te bewerkstelligen. Integendeel, verval kan juist het gevolg zijn van het falen om politisering en verregaande incocnsistentie tegen te gaan. Ook hier geldt weer dat er situaties zijn waarin een verregaande gepolitiseerde organisatie kunstmatig in stand wordt gehouden. Wanneer we de theorie van Mintzberg geloven is dit zeer schadelijk, zowel beschouwd vanuit maatschappelijk oogpunt, als vanuit het welzijn van de medewerkers in de betreffende organisatie. Volgens Mintberg is er tegen verregaande politisering namelijk geen medicijn. Met dergelijke organisaties 'komt het niet meer goed'. Het zou dan ook te overwegen zijn een verregaande gepolitiseerde en inconsistente organisatie af te bouwen en een nieuwe organisatie op te zetten die een soortgelijke maatschappelijke functie vervult, maar in een andere vorm en met andere medewerkers.

13 Een blik in de toekomst: veranderscenario's

Mogelijkheden, instrumenten en methoden genoeg voor het veranderen van organisaties door middel van structuur- dan wel cultuurinterventies, moge de conclusie zijn uit de voorgaande hoofdstukken. Tegenover het pessimistische beeld met betrekking tot het sturingspotentieel in het politiekorps waar het onderzoek werd verricht, staat een schat aan mogelijkheden voor verandering. Het doel van dit derde deel van deze studie, is het aanreiken van handvatten voor verandering om het sturingspotentieel binnen de politieorganisatie te vergroten. Toch dienen we ook hier voorzichtig te zijn. Ik heb herhaaldelijk gewezen op de weerbarstigheid van organisaties of liever gezegd van mensen in organisaties als het gaat om structuur- en cultuurverandering. Bovendien moet er sprake zijn van een coherente aanpak. Cultuur- en structuurverandering dienen gelijktijdig en elkaar onderbouwend te worden bewerkstelligd, wat veel planning, inzicht en wijsheid van de verandermanager vraagt.

Nadat ik de theoretische mogelijkheden en beperkingen van organisatie-verandering heb besproken, breng ik hier wederom een koppeling tussen theorie en de praktijk van de politieorganisatie tot stand. Op grond van de ervaringen uit de praktijk en de theoretische inzichten schets ik vier veranderscenario's. Ik heb de scenario's geconstrueerd op basis van de praktijksituatie zoals die in het onderzoekskorps Kennemerland geldt. Ze zullen ook van toepassing kunnen zijn op andere politiekorpsen. Vier scenario's passeren de revue: een revitalisatiescenario, een groeiscenario, een innovatiescenario en een politiek scenario. De scenario's hebben tot doel een beeld te geven van de mogelijkheden in de praktijk om het sturingspotentieel binnen de politieorganisatie te vergroten.

13.1 Keuze voor de scenario's

De keuze voor deze vier scenario's is niet willekeurig, maar gebaseerd op de conclusies uit de analyse van de structuur en het gebruik van sturingsinstrumenten in het onderzoekskorps, uit de analyse van de cultuurpatronen en op een aantal vooronderstellingen. De uitgangssituatie zoals die in de analyse is bepaald en de vooronderstellingen waarop ik de keuze voor de veranderscenario's heb gebaseerd, maak ik hier expliciet.

Uitgangssituatie

We hebben geconstateerd dat de structuur van de politie Kennemerland zich laat karakteriseren als een hybride structuurtype met kenmerken van de machinebureaucratie, de professionele bureaucratie en de (bestuurlijke) adhocratie. Wanneer we het bestaan van de hybride structuur definiëren als fase in een groei- of overgangsproces,

kunnen we stellen dat de politie Kennemerland zich bevindt in een overgangsfase tussen machinebureaucratie en professionele bureaucratie.

De cultuur van de politie Kennemerland wordt, zo heb ik geconcludeerd, gekenmerkt door het bestaan van verschillende subculturen. Er zijn wel korpsoverkoepelende cultuurkenmerken te benoemen, maar de trend is voornamelijk het bestaan van cultuurverschillen tussen policy cops, management cops en street cops. De cultuur van de street cops is gedefinieerd als een orthogonal culture ten opzichte van die van de policy cops en de management cops blijken in hun cultuurpatroon verdeeld te zijn. Het is juist die verdeeldheid waardoor het cultuurpatroon van de management cops gekenmerkt wordt.

Het doel van de analyse was, naast het typeren van het onderzoekskorps in structurele en culturele zin, om te bepalen of de bestaande structuur en cultuur van de organisatie effectief zijn. Gebleken is dat de structuur van het korps niet effectief genoemd kan worden. De inconsistentie van de structuur en het gebruik van sturingsinstrumenten die niet passend zijn binnen de structuur, maakt dat er veel energie verspild wordt doordat op allerlei fronten tegelijk wordt gestuurd. In plaats van dat alle separate initiatieven voor sturing elkaar versterken, heffen de tegenstrijdig ingezette krachten elkaar juist op. Ook de inconsistentie in de cultuur van het korps blijkt disfunctioneel. Communicatie- en sturingsproblemen ontstaan doordat organisatieleden in de verschillende hiërarchische lagen verschillende werkelijkheidspatronen en een verschillende inzet binnen het organisatiepolitieke spel hanteren.

Vooronderstellingen

Aan de keuze voor het bepalen van de veranderscenario's ligt een aantal vooronderstellingen ten grondslag ten aanzien van organisatieverandering. Deze maak ik hier expliciet. Daarbij bespreek ik eerst de vooronderstellingen op structureel terrein en vervolgens die op cultureel gebied. De vooronderstellingen hebben betrekking op de wijze waarop en de mate waarin functionaliteit en consistentie nagestreefd dienen te worden, met het doel de effectiviteit van de organisatie met betrekking tot sturing zo optimaal mogelijk te laten zijn.

De eerste vooronderstelling is dat **in principe meerdere structuurtypen functioneel kunnen zijn voor een organisatie**. Mits de kenmerken van het structuurtype voldoende aansluiten bij de leeftijd en de omgevingskenmerken van de organisatie en mits het mogelijk is afstemming te bereiken tussen de mate van decentralisatie en de vorm van coördinatie. We hebben gezien dat de structuur van de politie Kennemerland een hybride structuur is, met elementen van meerdere structuurtypen in zich verenigd. Het ligt voor de hand scenario's op te stellen, waarbij elementen die zich duidelijk manifesteren binnen de huidige organisatie zodanig worden versterkt,

dat een van de zuivere configuraties ontstaat. Als we de verschillende structuurtypen of structurele configuraties bezien, dan zijn er enkele te onderkennen die zinvol zijn om te onderzoeken op toepasbaarheid voor de politie Kennemerland, sommige zijn bij voorbaat uitgesloten en over een enkele kunnen we twijfelen.

Interessante mogelijkheden om te onderzoeken, zijn veranderingen van het onderzoekskorps richting een machinebureaucratie en richting een professionele bureaucratie. Uit de beschrijving van de politie Kennemerland blijkt immers dat het korps al elementen van de machinebureaucratie en van de professionele bureaucratie in zich draagt. Ik ga er dan ook vanuit dat de mogelijkheid tot verandering richting een van deze structuurtype in potentie aanwezig is. Een mogelijkheid die uitgesloten is, is het veranderscenario waarbij de politieorganisatie wordt getransformeerd tot een simpele structuur. De omgeving van de politieorganisatie is dermate complex en de leeftijd en omvang zijn van een dusdanig niveau dat een terugkeer naar een simpele structuur ondenkbaar zou zijn. De keuze om de politieorganisatie al dan niet te beschouwen als adhocratie of als divisiestructuur, is minder makkelijk te beslechten en roept twijfel op. Wat betreft de adhocratie geldt dat dit structuurtype niet de gehele organisatie dekt. Gebleken is dat er in het onderzoekskorps slechts sprake is van een gedeeltelijke, bestuurlijke adhocratie. De veranderscenario's die ik hier presenteer, hebben mede tot doel meer consistentie te bewerkstelligen. Een scenario waarin het onderzoekskorps wordt getypeerd als adhocratie, draagt niet bij aan dit doel en laat ik om die reden dan ook achterwege. De divisiestructuur heb ik in de structuurtypering van het korps Kennemerland afgewezen als structuurtype dat niet van toepassing is op de politieorganisatie. Coördinatie op basis van standaardisatie van output is zo problematisch, dat er nauwelijks gesproken kan worden over het politiekorps als divisiestructuur. Toch zal ik hier een scenario voor verandering van de politie Kennemerland in de richting van een divisiestructuur presenteren. Verandering is immers meer dan gebruik maken van de huidige ingrediënten. Ik wil graag een blik in de toekomst werpen. Het gaat hier dan ook om een innovatiescenario, waarbij ik mogelijkheden in de toekomst voor succesvolle outputmeting als realistisch veronderstel.

De tweede vooronderstelling bij het opstellen van de veranderscenario's is dat **gestreefd dient te worden naar een zo groot mogelijke consistentie in structuurtype en gebruik van sturingsinstrumenten of van coördinatie-mechanismen**. Een hybride structuurtype is niet per definitie disfunctioneel, maar het gelijktijdig gebruik van een grote hoeveelheid elkaar tegenwerkende sturingsinstrumenten is dat wel. Binnen het korps Kennemerland wordt veel energie verloren door inconsistent gebruik van sturingsinstrumenten en het niet maken van een keuze voor een structuurtype. De veranderscenario's ontlenen hun meerwaarde mede aan het bepalen van mogelijkheden voor het kanaliseren van de sturingskracht in één richting. Uiteraard wordt bij deze vooronderstelling slechts een streven aangeduid. Een volledig zuiver structuurtype is

een utopie, maar een grote versterking van een van de krachten binnen de organisatie zou mogelijk moeten zijn.

De tot nu toe beschreven vooronderstellingen hadden betrekking op de structurele component van organisatieverandering. Ook in cultureel opzicht ligt een aantal vooronderstellingen ten grondslag aan de keuzen voor en de inrichting van de verandescenario's. Vooronderstelling is dat **cultuur en structuur met elkaar in evenwicht dienen te zijn en elkaar moeten versterken**. Bij organisatieverandering is het in theorie mogelijk de cultuur de leidende component te laten zijn en het structuurtype op een gewenst cultuurpatroon af te stemmen of juist om een structuurtype te bepalen en vervolgens de cultuur daarmee in overeenstemming te brengen. Voor het laatste heb ik hier gekozen; de structuur is leidend voor het componeren van het scenario. De motivatie voor deze keuze is van praktische aard. De structuurtypen zijn relatief weinig in aantal, hebben duidelijke kenmerken en namen en zijn als zodanig makkelijk als een scenario te benoemen. Een andere overweging heb ik reeds besproken. Veel mensen hebben een voorkeur voor het starten vanuit de structuurbenadering bij organisatieverandering. Ofschoon het theoretisch mogelijk is dat cultuur de leidende component is bij organisatieverandering, komt het de in praktijk vaker voor dat eerst het structuurontwerp wordt gemaakt. Het feit dat bij het opstellen van de verandescenario's de structuurtypen leidend zijn, mag echter geenszins worden opgevat als een verontachtzaming van de culturele component. De praktische keuze zegt niets over de relatieve waarde ten opzichte van elkaar, die aan de structurele- en aan de culturele component gehecht wordt.

Een laatste vooronderstelling die ten grondslag ligt aan het opstellen van de verandescenario's heeft betrekking op het streven naar culturele consistentie in de organisatie. Net zoals hybride structuurtypen op zich functioneel kunnen zijn, is dit voor cultuurverschillen het geval. Cultuurverschillen zetten aan tot positieve competitie en zorgen voor flexibele afstemming op de omgeving door elke subcultuur. Een te grote mate van inconsistentie in het cultuurpatroon geeft echter conflicten en communicatie- en sturingsproblemen. Bij het opstellen van de verandescenario's is **een streven naar meer culturele consistentie of een streven naar het voorkomen van communicatie- en sturingsproblemen veroorzaakt door culturele inconsistentie** uitgangspunt. Het is niet per se noodzaak om de cultuurverschillen te elimineren. De weerbaarheid van cultuur maakt dit ook niet altijd tot een reële optie. In dat geval dient gezocht te worden naar methoden om effectieve interculturele communicatie en interculturele sturing mogelijk te maken.

Vier veranderscenario's

De vier veranderscenario's waarvoor ik gekozen heb op basis van de uitgangssituatie in het korps Kennemerland en op basis van de vooronderstellingen zijn achtereenvolgens: een revitalisatiescenario, een groeiscenario, een innovatiescenario en een politiek scenario. In het revitalisatiescenario beschouw ik de mogelijkheden om de politieorganisatie aan te sturen vanuit een machinebureaucratische structuur, in het groeiscenario gebeurt dit vanuit de professioneel bureaucratische structuur en in het innovatiescenario vanuit de divisiestructuur. Het politieke scenario is eigenlijk geen veranderscenario, maar voeg ik toe als een mogelijk somber toekomstbeeld van de politieorganisatie, wanneer deze niet anticipeert op de veranderingen die vanuit de omgeving worden geëist en wanneer disfunctionaliteit en inconsistentie de overhand krijgen.

Ik bespreek hier de vier scenario's. Daarbij besteed ik steeds aandacht aan de structurele configuratie, aan de dominante sturingsinstrumenten en aan de cultuurkenmerken als resultaat van de verandering. Ik maak als het ware een resultaatvoorstelling van de nieuwe situatie. Tenslotte zet ik uiteen welke verandering nodig is om tot het betreffende structuurtype te transformeren. Hiermee geef ik tevens een verklaring voor de titels van de veranderscenario's⁷³. Ik bespreek tevens de kansen en belemmeringen en het realiteitsgehalte om de verandering te bewerkstelligen. De scenario's die hier de revue passeren, zijn ideaaltypen. Voorstellingen van hoe het de politieorganisatie zou kunnen vergaan, samengesteld op grond van de hiervoor genoemde vooronderstellingen. Er is sprake van gissingen. Ik verbeeld de meest ideale cultuurpatronen ter ondersteuning van een consistente basisconfiguratie. Welke structurele en culturele elementen zich in werkelijkheid zouden manifesteren bij transformatie tot een van de vier scenario's, zal in de praktijk moeten blijken. Hier doe ik slechts een poging een blik op de vooralsnog onzekere toekomst van de politie te werpen.

13.2 Het revitalisatiescenario

In het revitalisatiescenario beschouw ik de mogelijkheden om de politieorganisatie te sturen vanuit een machinebureaucratische structuur. We hebben gezien dat de huidige structuur van de politie Kennemerland veel elementen van een machinebureaucratie in zich draagt. Een deel van de werkprocessen is gestandaardiseerd en er zijn sterke krachten in het korps, vanuit de stafafdelingen, die verdergaande standaardisatie van werkprocessen proberen te bewerkstelligen. In de analyse van de organisatiestructuur van de politie Kennemerland zagen we echter dat de machinebureaucratie onvoldoende consistent uit de verf kwam, doordat adhocistische en met name ook professioneel bureaucratische elementen de machinebureaucratie ondermijnden. In deze paragraaf schets ik een beeld van het politiekorps als machinebureaucratie. Daarbij besteed ik aandacht aan de structurelementen en sturingsinstrumenten die

in dit scenario van toepassing zijn, aan de cultuur die het structuurtype zou moeten ondersteunen en aan de veranderingen die zouden moeten plaatsvinden om tot dit structuurtype te transformeren.

Structurele configuratie

Wanneer het politiekorps Kennemerland zou transformeren tot een machinebureaucratie, treffen we een korps aan met de volgende structuurkenmerken. De top van het korpsmanagement bezit nog meer gecentraliseerde macht. Districtschefs die nu over de nodige eigen bevoegdheden beschikken om leiding te geven aan hun district, fungeren in het voorgestelde scenario als 'verlengde arm' van de korpsleiding. Zij vormen geen separaat echelon, maar fungeren als communicatiegremium tussen korpsleiding en wijkteams. Het is zelfs denkbaar dat op termijn het niveau van de districten geheel is verdwenen, een tendens die zich overigens in steeds meer korpsen in Nederland voordoet.

De ondersteunende stafafdelingen hebben nog meer invloed dan nu het geval is. Centrale planning en control op diverse beleidsterreinen, centrale regels en bijvoorbeeld normen voor kwaliteit, worden binnen de stafafdelingen ontwikkeld en van daaruit geïmplementeerd binnen de diverse wijkteams. De opwaardering van de stafafdelingen in de hoogste besluitvormende organen heeft nog verder gestalte gekregen. In de praktijk van de Nederlandse politie zijn hier al voorbeelden van te geven. In een aantal korpsen heeft niet alleen het hoofd beleidsvoering zitting binnen de korpsleiding, maar is daarnaast ook een financieel directeur aangesteld. De korpsleiding neemt dus in omvang toe, hetgeen logisch verklaarbaar is, omdat meer macht gecentraliseerd is en daarmee de werkdruk van het topmanagement toeneemt. Er is als het ware een complete symbiose zichtbaar van topmanagement en ondersteunende staf.

De wijkteams functioneren in dit scenario nog steeds als autonome eenheden, maar er is een duidelijke verantwoordingsstructuur richting het centrale niveau opgezet. Wanneer zich conflicten voordoen of wanneer een wijkteam zich niet conformeert aan de door de stafafdelingen ontwikkelde standaards, ontstaat er een rechtstreeks conflict met de korpsleiding.

Sturingsinstrumenten

Het voornaamste gebruikte sturingsinstrument in het scenario van het politiekorps als machinebureaucratie is standaardisatie van werkprocessen. Deze standaardisatie wordt deels ingegeven door wettelijke richtlijnen en regelgeving en deels ontwikkeld door de ondersteunende staf, in samenspraak met het topmanagement. Er zijn met name veel regels met betrekking tot de interne bedrijfsvoering. Zo is er bijvoorbeeld een gestructureerde beleidscyclus waarin werkplannen van wijkteams worden getoetst aan het centraal korpsbeleid, is er een strakke financiële beleidscyclus, wordt personeelsbeleid

eenvormig toegepast, zal de administratieve organisatie nauwkeurig beschreven zijn en zullen er allerhande procedures zijn met betrekking tot facilitaire zaken. Naast regelgeving ten aanzien van de interne organisatie, is ook het politiewerk meer gestandaardiseerd dan nu het geval is in het onderzoekskorps. Mits de cultuur de implementatie onderbouwt, is het werken aan de hand van dienstverleningsstandaards gemeengoed geworden. Er worden vooraf geformuleerde kwaliteitseisen aan het werk gesteld, die ook worden gecontroleerd. Deze controle vindt met name plaats door toetsing door de ondersteunende stafafdeling en niet zozeer door de leidinggevenden in de wijkteams. Er is binnen de ondersteunende afdelingen een intern bureau opgericht, dat zich bezighoudt met interne kwaliteitsbewaking en het ontwikkelen van dienstverleningsstandaards. De ondersteunende staf houdt zich steeds meer bezig met operationeel politiewerk. Sturing vindt plaats door het toetsen van het werk aan de vooraf geformuleerde kwaliteitseisen door de ondersteunende staf. Bij conflicten of bij het zich onvoldoende conformeren aan de vastgestelde normen en kwaliteitseisen door medewerkers, middelmanagers en wijkteams, wordt de korpsleiding al snel betrokken. De korpsleiding houdt zich, hierbij ondersteund door de staf, actief bezig met personeelsbeoordelingen en benoemingen van het middenmanagement. De districtschefs spelen hierin nauwelijks een rol en hun rol in het korps vervaagt dan ook steeds meer.

Cultuur

Het is moeilijk om nauwgezette voorspellingen te doen over het cultuurpatroon dat zich zou manifesteren, wanneer het korps Kennemerland zou zijn getransformeerd tot machinebureaucratie. De structuur van het politiekorps als machinebureaucratie wordt gekenmerkt door centralisatie en standaardisatie. Deze notie kan tot twee conclusies leiden. Ofwel het cultuurpatroon van de policy cops is overheersend over de andere cultuurpatronen. Door een toename van de macht zou ook het cultuurpatroon van de policy cops meer kans hebben op dominantie is dan de redenering. Een andere mogelijkheid is echter dat er zich een sterker overkoepelend en consistent cultuurpatroon ontwikkelt, waarvan de cultuurkenmerken en de basisvragen zijn gericht op het bewerkstelligen van eenvormigheid en standaardisatie. Deze laatste optie ligt meer voor de hand. Het cultuurpatroon van de policy cops is niet erg onderbouwend voor een machinebureaucratie: innovatief, theateraal en gericht op ad hoc succes. Voor het handhaven van een machinebureaucratisch systeem zijn juist meer behoudende en vermijdende cultuurelementen noodzakelijk. Voor innovatie is snel handelen noodzakelijk en een machinebureaucratie is per definitie traag doch voorspelbaar. Om het korps een consistente en ook succesvolle machinebureaucratie te laten zijn, is het noodzakelijk dat cultuurkenmerken die dit structuurtype bevestigen worden versterkt en dat cultuurkenmerken die hiermee in tegenspraak zijn worden geminimaliseerd.

We kunnen ons de nieuwe cultuur het beste voorstellen als een ‘ambtelijke’ cultuur, waar regels regels zijn en waar er weinig ruimte voor flexibiliteit en creativiteit is. De

cultuur zal een grotere consistentie vertonen dan nu het geval is. Met de standaardisatie van de werkprocessen vindt immers ook een zekere mate van standaardisatie van normen en waarden plaats. Door de centraal ontwikkelde kwaliteitseisen is er een groter besef van gemeenschappelijke taken, al zijn de doelstellingen wellicht nog steeds niet eenduidig te definiëren. De overkoepelende korpscultuur en de cultuur van de policy cops hebben het cultuurpatroon van de street cops als het ware 'aan banden gelegd', waardoor deze consistentier is geworden. Of beter gezegd: vanuit de top van de organisatie en de ondersteunende staf wordt veel in het werk gesteld om normen en waarden te beïnvloeden en gedrag te standaardiseren.

Materieel gewin en status worden verkregen door het uitoefenen van invloed op de ontwikkeling van standaards. Die medewerker, op welk echelon dan ook, die het lukt de eigen ideeën om te zetten in een standaardaanpak of regel, komt met winst uit het organisatiepolitieke spel, terwijl medewerkers die al te zeer afwijken van de mores het moeilijk hebben.

De centrale basisvraag in het revitalisatiescenario is: **hoe garanderen we een kwalitatief hoogwaardige en eenduidige uitvoering van het werk?** De antwoorden of cultuurkenmerken verschillen van die in de huidige situatie; status wordt op een andere manier verkregen, veiligheid op een andere wijze gewaarborgd. De cultuurkenmerken die in het oog springen in het tot machinebureaucratie getransformeerde politiekorps zijn meer behoudend en op eenvormigheid gericht en minder op individuele vrijheid en op het verhogen van status door innovatie of door 'stoer gedrag'. Er is sprake van interne gerichtheid, ingegeven door de grote nadruk op kwaliteitseisen en interne controle. Ofschoon de policy cops nog steeds uit zijn op het zich kunnen onderscheiden van collega-policy cops in andere korpsen, dwingen het beheersen van de interne organisatie en het onder controle hebben van de bedrijfsprocessen respect af. Dit in plaats van innovatie en het bereiken van ad hoc successen. Ofschoon de behoefte aan vrijheid van street cops een essentieel cultuurkenmerk is, is in een machinebureaucratische setting deze vrijheid aan banden gelegd. In het bepalen wat een individuele street cop doet, is nog steeds veel keuzevrijheid mogelijk, maar de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd, is gereguleerd door middel van normen en dienstverleningsstandaards. Management cops besteden veel tijd aan het houden van toezicht op de uitvoering van het werk volgens de kwaliteitseisen.

Benodigde verandering: revitalisatie

Om het onderzoekskorps tot een machinebureaucratie te transformeren is in structureel opzicht geen verregaande ommekeer nodig. Immers, er zijn reeds voldoende elementen van de machinebureaucratie verankerd in de huidige structurele configuratie van het korps. Het is zaak deze elementen te activeren, te versterken en 'ondermijnende' of tegenwerkende krachten te minimaliseren. Het machinebureaucratisch scenario is daarmee een realistische optie als een van de mogelijkheden een meer consistente configuratie voor het politiekorps te bewerkstelligen.

Er is echter een keerzijde aan deze redenering. Bij de analyse van de structuur van het politiekorps, in het eerste deel van dit onderzoeksverslag, is al gewezen op het feit dat het onderzoekskorps (en wellicht de gehele Nederlandse politie) zich bevindt in een overgangsfase. Er zou dan sprake zijn van een groei van een machinebureaucratische organisatie naar een professionele bureaucratie. Uit het feit dat sprake is van een overgangsstadium, zouden de kenmerken van de hybride structuur en alle perikelen verklaard kunnen worden. Groei is nauwelijks te stuiten. Wanneer in een natuurlijk groeiproces van een organisatie wordt ingegrepen door bewust te trachten die groei stop te zetten of zelfs terug te draaien, ontstaan culturele verwarring en politisering. Dit risico is aanwezig wanneer de politieorganisatie tot machinebureaucratische configuratie zou worden getransformeerd.

Met name in cultureel opzicht zal een revitalisatie van de machinebureaucratische krachten in de politieorganisatie op weerstand kunnen stuiten. Voor policy cops en een deel van de management cops betekent het, dat zij een ander type organisatiepolitiek spel zullen moeten gaan spelen. Externe gerichtheid en innovatiedrang zullen plaats moeten maken voor beheersing en controle. Street cops zullen minder vrijheid in de uitoefening van hun werk ervaren. Toch zijn er in cultureel opzicht ook kansen waarneembaar. Een machinebureaucratie geeft zekerheid, zekerheid in de zin van veiligheid en in de zin van duidelijkheid over taakstellingen. Door medewerkers op diverse niveaus in de politieorganisatie zal dit als plezierig worden ervaren.

Wellicht doet dit eerste verandescenario, revitalisatie van de politieorganisatie tot machinebureaucratie, ouderwets aan en wekt het een associatie op met achteruitgang. Toch zijn er tendensen binnen de Nederlandse politie waarneembaar, die de politieorganisatie richting een machinebureaucratie bewegen en die door sommigen als een verbetering worden ervaren. Voorbeelden hiervan zijn het streven naar een eenvormige informatiseringsfilosofie voor alle politiekorpsen door middel van diverse landelijke projecten, duidelijker wet- en regelgeving ten aanzien van rechetaken, de oprichting van het Kwaliteitsbureau voor de politie en de politieke druk om eenduidige definiëring van het begrip 'blauw op straat' mogelijk te maken. Centralisatie, transparantie en standaardisatie van methoden en werkwijzen binnen de gehele

Nederlandse politie worden zowel vanuit de korpsen, maar zeker ook vanuit de politiek en de samenleving items van steeds meer belang. Zeker kort na de IRT affaire was een duidelijke tendens vanuit de politiek te bespeuren, om de politie en haar werkwijzen te standaardiseren.

13.3 Het groeiscenario

In het groeiscenario beschouw ik de mogelijkheden om de politieorganisatie als een professionele bureaucratie te sturen. De huidige structuur van de politie Kennemerland draagt veel elementen van een professionele bureaucratie in zich of is deze elementen aan het ontwikkelen. Street cops werken en moeten werken met een grote mate van eigen verantwoordelijkheid en buiten de fysieke nabijheid van hun leidinggevendenden. Ze willen graag behandeld worden als professional en putten in het dagelijks werk eerder uit hun eigen kennisvoorraad dan uit protocollen. Politiewerk is in wezen beschrijfbaar en te categoriseren en het werken met categorisatiemethoden zou aan street cops onderwezen kunnen worden. De complexe omgeving van de politieorganisatie leent zich goed voor het werken vanuit een professionele bureaucratie. Direct contact met klanten door de professional is immers belangrijk, om de grote diversiteit aan vragen adequaat te kunnen afhandelen. Uit de analyse van de structuur van het onderzoekskorps bleek echter ook dat er belemmerende factoren zijn voor het korps om zich volledig tot professionele bureaucratie te kunnen ontplooiën. De landelijke controle op de uitvoering van het politiewerk, de duale instroom van street cops en van management en policy cops en de korte opleidingsduur van street cops zijn hier voorbeelden van. Hier schets ik een beeld van het politiekorps als professionele bureaucratie. Daarbij schenk ik aandacht aan de structurelementen en sturingsinstrumenten die in dit scenario van toepassing zijn, aan de cultuur die het structuurtype zou ondersteunen en aan de veranderingen die moeten plaatsvinden om tot dit structuurtype te transformeren.

Structurele configuratie

Wanneer het politiekorps Kennemerland zou transformeren tot een professionele bureaucratie, treffen we een korps aan met de volgende structuurkenmerken. Macht in het korps is in verre mate gedecentraliseerd. Kennis over de werkprocessen en daarmee gepaard gaande macht en bevoegdheden zijn tot op het niveau van de street cops gedelegeerd. Management cops hebben een coördinerende en faciliterende rol. Zij dienen ervoor te zorgen dat de street cops het werk naar behoren kunnen uitvoeren. Hiervoor stellen zij kaders, zorgen voor afstemming op diverse niveaus tussen individuele street cops en tussen organisatieonderdelen en stellen mensen en middelen op de juiste momenten ter beschikking. Zij stellen zich coachend op richting de individuele street cop en zijn nauw betrokken bij diens professionele ontwikkeling en opleiding.

Ook de ondersteunende staf speelt een rol als facilitator voor de professionals. De staf is niet al te groot, maar de opleidingsafdeling daarentegen is aanzienlijk meer ontwikkeld dan nu het geval is in het onderzoekskorps. Het opleidingsbudget is groter. De primaire scholing is langer en intensiever, of er wordt veel tijd en geld geïnvesteerd in vervolgopleidingen. Er zijn meer specialismen te onderscheiden in het korps. Niet elke straat cop rekent het complete basispolitiewerk meer tot het taakveld en pas na aanvullende opleidingen wordt een nieuw element aan het takenpakket toegevoegd. Opvallend is dat zich de laatste vijftien jaar juist een tendens heeft voorgedaan binnen de Nederlandse politie, waarin specialistische functies werden afgeschaft en het verbreiden van de inzetbaarheid van straat cops het doel was. Toch wordt ook steeds vaker de noodzaak van specialistische vakopleidingen erkend. Dit moge blijken uit het groeiend aantal politieopleidingen dat door commerciële en brancheorganisaties wordt aangeboden. In een verregaande professioneel bureaucratische politieorganisatie wordt wellicht gewerkt vanuit het Canadese opleidingsmodel: de opleiding is bloksgewijs opgebouwd en elke wijziging van functie of verplaatsing binnen het politiekorps wordt voorafgegaan door enkele maanden intensieve training.

De organisatiestructuur en de indeling in wijkteams hebben slechts tot functie om de verdeling van de centrale middelen mogelijk te maken en helpen de professional maximale aansluiting te zoeken bij de specifieke problemen binnen een bepaalde wijk. Er treedt een zekere verplating van de organisatie op. Mentorspecialisten en groepsbegeleiders vormen geen hiërarchisch echelon, maar maken deel uit van de straat cops, waarbij zij een specialistisch taakaccent hebben. Ook de functie van districtschef zal in belang afnemen. Districtschefs hebben slechts een coördinerende rol.

Sturingsinstrumenten

Het sturingsinstrument bij uitstek in het scenario van het politiekorps als professionele bureaucratie, is de standaardisatie van vaardigheden. Deze standaardisatie wordt geregeld voor indiensttreding op de primaire opleiding en wordt verder vervolmaakt door allerlei vervolgtrainingen tijdens de hele loopbaan in het politiekorps. Van elke individuele straat cop wordt verwacht dat deze in bepaalde situaties gebruik maakt van de standaardhandelwijzen die hem of haar in de opleiding zijn eigen gemaakt of die in de praktijk door meer ervaren collega's zijn aangereikt. Het werk is niet geprotocolleerd. Er wordt wel gewerkt aan de hand van protocollen, maar deze maken deel uit van de kennisvoorraad van de straat cop en zijn niet vastgelegd. Fouten worden toegeschreven aan het individuele falen van de straat cop en de rol van de management cop is daarmee ook meer die van coach van individuen dan baas van een groep. Nieuwe collega's worden intensief opgevangen om hen in te wijden in de 'geheimen van het vak'.

Cultuur

De professionele bureaucratie biedt een hoge mate van vrijheid aan de street cops, hetgeen goed aansluit bij het huidige cultuurpatroon. De werkelijkheidsconcepties van de policy cops zullen meer wijzigingen moeten ondergaan. Hun invloed op het korps zal afnemen en innovatie ligt niet meer binnen de eigen invloedssfeer, maar dient gestalte te krijgen via de vorming van de street cops.

Culturele consistentie is niet per se een vereiste voor een goed functionerende professionele bureaucratie. In feite is de huidige splitsing van cultuurpatronen niet zo kwaai in een professionele bureaucratie. Zolang de culturele werkelijkheidsconcepties van de policy cops maar geen al te grote invloed hebben op de street cops, is er niets aan de hand en verrichten zij gewoon hun werkzaamheden. Het bestaan van twee werkelijkheden, die van de dagelijkse praktijk en die van de externe relaties en het politieke krachtenveld van de policy cops, kan blijven bestaan.

Het vorenstaande wekt wellicht de indruk dat sturing in een professionele bureaucratie minder betekenis heeft. Ten dele is dit inderdaad het geval. Doordat de street cop zichzelf stuurt, zijn allerlei andere coördinatiemechanismen overbodig. Er zullen echter altijd zaken blijven, die wel top-down overgedragen moeten worden. Hierbij kunnen we alleen al denken aan de snel veranderende eisen die vanuit politie en samenleving worden gesteld. In dat geval is het onontbeerlijk dat policy cops en management cops meester zijn in het maken van culturele vertalingen. Zij zullen de street cops moeten motiveren en overtuigen hun werkwijzen aan te passen door de belangen die op het niveau van de policy cops spelen te vertalen in zinnige boodschappen aan de street cops. Management cops vervullen een belangrijke rol als vertaler van de belangen van de policy cops naar de werkvloer en ook zij zullen de nodige training dienen te krijgen om hun rol als cultureel vertaler te kunnen waarmaken. Besef van en kennis over culturele werkelijkheidsconcepties, waar Hofstede zo'n groot belang aan hecht, is voor managers in een professionele bureaucratie onontbeerlijk. De centrale basisvraag in het groeiscenario is: **hoe maken en houden we onze street cops optimaal toegerust voor de uitvoering van het werk?**

De sterke nadruk die nu ligt op collegialiteit, is in een professionele bureaucratie verminderd. Individueel presteren en trots op de eigen kennis en vaardigheden zorgen voor concurrerende prikkels. Gewaakt moet worden dat er voldoende afstemming blijft tussen individuele street cops en dat de veiligheid gewaarborgd kan blijven. Macht, materieel gewin en status worden verkregen door een goede vakman of -vrouw te zijn. Het volgen van opleidingen is daarvoor het middel en wordt tevens gebruikt als beloningsinstrument, waardoor een klimaat van continue kennisvermeerdering (de 'lerende organisatie') ontstaat.

Zingeving en cultuur, en de bewuste beïnvloeding daarvan, zijn belangrijke sturingsinstrumenten in de tot professionele bureaucratie getransformeerde politieorganisatie. Street cops worden niet alleen uitgerust met kennis en vaardigheden, maar zijn tevens ‘cultureel geprogrammeerd’ hun werk op een bepaalde wijze uit te voeren. In dit scenario is een belangrijke taak weggelegd voor policy cops en ondersteunende staf, om continu invloed uit te oefenen op de culturele werkelijkheidsconcepties van alle medewerkers in het korps. Zeker bij een organisatie als de politie, met een maatschappelijk relevante functie, heeft de professionele bureaucratie veel kenmerken van de zendingorganisatie van Mintzberg.

Benodigde verandering: groei

Om het onderzoekskorps tot een professionele bureaucratie te transformeren is het noodzakelijk dat de groei⁷⁴ die mogelijk reeds is ingezet, wordt versneld en vervolmaakt. Er zijn al voldoende elementen in de huidige structuur van het korps en binnen de Nederlandse politie als geheel aanwezig om de transformatie tot professionele bureaucratie in principe mogelijk te maken. Specialismen worden ‘herontdekt’ en het aanbod van vervolgopleidingen stijgt. Het is zaak deze elementen te activeren, te versterken en ondermijnende of tegenwerkende krachten te minimaliseren.

Om de groei richting professionele bureaucratie een impuls te geven zijn structurele maatregelen nodig waar het het opleidingsprogramma van street cops betreft. Opleidingen zullen geïntensiveerd moeten worden en zodanig ingericht dat het opdoen van professionele kennis en vaardigheden eigen gemaakt wordt, door het aanleren van het stellen van diagnoses en het gebruik maken van gecategoriseerde oplossingsrichtingen. Onderzocht zal moeten worden of de huidige vooropleiding voldoende is om street cops deze vaardigheden en kennis aan te leren, of dat er meer diversiteit en specialismen met daaraan gekoppelde niveaus van vooropleiding moeten worden onderkend. Wellicht heeft dit gevolgen voor de salarisstructuur binnen de politieorganisatie. Dergelijke ingrijpende maatregelen kunnen niet binnen een enkel korps gerealiseerd worden, maar zullen op nationaal niveau moeten worden geregeld. Een intensieve maatschappelijke discussie over de koers van de Nederlandse politie zal hieraan vooraf moeten gaan. Met het professionaliseren van het werk van de street cops zullen ook de taak en rol van management cops binnen de Nederlandse politie veranderen. Hun stijl van leidinggeven zal drastisch dienen te wijzigen. De huidige meer op beheersing en controle gerichte werkwijze zal plaats moeten maken voor coaching en het maken van culturele vertalingen. Om management cops toe te rusten voor deze nieuwe taak en rol zal ook hun opleidingsprogramma gewijzigd moeten worden.

Om het groeiscenario te verwezenlijken zijn niet alleen intensivering van training en het professionaliseren van street cops en management cops noodzakelijk, het is ook

van belang om machinebureaucratische tendensen die er zijn binnen de huidige politieorganisatie te minimaliseren. Anders blijft immers een hybride structuurtype bestaan, waarbij initiatieven tot meer sturing verschillende krachten in werking zetten, die elkaar opheffen. Groei richting een professionele bureaucratie betekent het loslaten van beheersing, controle en standaardisatie. De policy cops en medewerkers binnen de ondersteunende staf zullen hun macht zien verkleinen. Dit vraagt om een forse (culturele) verandering op topniveau, een verandering die wellicht slechts gestalte kan krijgen onder leiding van een nieuwe generatie policy cops.

13.4 Het innovatiescenario

In het innovatiescenario beschouw ik de mogelijkheden om de politieorganisatie te sturen vanuit een divisiestructuur. De keuze voor dit derde verandescenario wekt wellicht verbazing op. Uit de analyse van de sturingsinstrumenten en structurele configuratie van de politie Kennemerland bleek immers dat het onderzoekskorps zich slecht laat sturen als een divisiestructuur. Het standaardiseren van output bleek in de meeste gevallen onhaalbaar, doordat onvoldoende kwantitatieve en kwalitatieve informatie beschikbaar is om de output meetbaar te maken. Bij het opstellen van verandescenario's zou het echter een gemiste kans zijn slechts te filosoferen over vergroting van het sturingspotentieel van de politieorganisatie vanuit het huidige referentiekader en de huidige middelen. De structuur op zich leent zich immers goed voor een typering van het korps als divisiestructuur. Er is immers sprake van vier divisies (districten), die op grond van regionale kenmerken zijn gescheiden. De vier districten hebben een kleine eigen ondersteunende en technische staf, en voor het overige deel maken zij gebruik van de dienstverlening van de ondersteunende staf op centraal niveau. Op dit moment is er weinig sprake van het afstaan van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de districten. Budgetten en bevoegdheden zijn nauwelijks gedecentraliseerd of over de districten verdeeld en de macht en bemoeienis van de korpsleiding en de ondersteunende staf strekken zich tot ver in de kern van de districten uit. Het is niet bevreemdend dat zelfbeheer een resultaatverantwoordelijkheid van districten maar moeizaam tot stand komen. Het is nauwelijks mogelijk aan het einde van een beleidsperiode vast te stellen of een district of een wijkteam al dan niet naar behoren heeft gefunctioneerd door het ontbreken van betrouwbare methoden voor resultaatmeting. Zonder het kunnen meten van de resultaten van districten en wijkteams is het beoordelen ervan problematisch en worden decentralisatie en het delen van macht als risicovol ervaren. Ik werp graag een blik in de toekomst. Hier bespreek ik dan ook de toekomstmogelijkheden voor het sturen op standaardisatie van output en verbeeld ik aan de hand daarvan het innovatiescenario; het korps als divisiestructuur.

Structurele configuratie

Wanneer het politiekorps Kennemerland zou transformeren tot een divisiestructuur, treffen we een korps aan, waarin de macht is gedecentraliseerd naar de districtschefs en de wijkteamchefs. Districtschefs bezitten een grote mate van vrijheid ten aanzien van de inzet van middelen, personeelsbeleid, wijze van invulling geven aan de uitvoering van het politiewerk, kwaliteitsbeleid en dergelijke. Op hun beurt geven de districtschefs weer de nodige ruimte aan de wijkteamchefs om het wijkteam naar eigen goeddunken te leiden. De korpsleiding houdt zich in een divisiestructuur met name bezig met extern beleid, geeft richting aan veranderingen en houdt toezicht op het functioneren van de districten door continu de resultaten te beschouwen.

De ondersteunende stafafdelingen zijn echt ondersteunend in plaats van kaderstellend en beleidsontwikkellend. Tussen hen en de districten bestaat een zakelijke klant-leverancier relatie, waarbij de districten diensten en producten inkopen van de ondersteunende diensten. Delen van ondersteunende diensten zijn ondergebracht in de districten, waarbij de districtschef leiding geeft aan de staffunctionarissen en er een functionele relatie bestaat tussen staffunctionarissen op centraal en decentraal niveau. Een uitzondering vormt de afdeling planning en control of beleidscontrole. Deze afdeling houdt zich bezig met het continu monitoren van de resultaten van de districten en het vertalen van deze resultaten naar algemeen korpsbeleid en vice versa. De afdeling ondersteunt de korpsleiding bij het beoordelen van de resultaten van de divisies. De planning en control heeft zowel betrekking op kwantitatieve als kwalitatieve resultaten.

Er zijn twee niveaus waarop monitoring van resultaten plaatsvindt: het districtsniveau en het wijkteamniveau. In feite zijn de resultaatgegevens op districtsniveau een verzameling en abstrahering van de resultaatgegevens op wijkteamniveau. Bestuurlijk overleg en afstemming vindt rechtstreeks plaats in het zogenaamde lokale driehoeksoverleg. Wijkteamchef, Officier van Justitie en Bestuur van het wijkteam stellen het beleid voor het betreffende team vast, daarmee rekening houdend met de kaders welke op districts- en korpsniveau zijn ontwikkeld en worden vastgesteld in het Regionaal College. Daarmee heeft het innovatiescenario niet alleen consequenties voor sturing **binnen** de politieorganisatie, maar ondervindt ook de sturing **van** de politie-organisatie (bestuurlijke inbedding en democratische controle) ingrijpende wijzigingen.

Sturingsinstrumenten

Het voornaamste gebruikte sturingsinstrument in het scenario van het politiekorps als divisiestructuur is standaardisatie van output. Resultaten worden regelmatig gemeten en er worden prestatiedoelstellingen en streefcijfers vastgesteld voor resultaten in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Wanneer decentrale onderdelen, districten en wijkteams, voldoen aan de streefcijfers, kunnen zij in een grote mate van vrijheid en zelfstandigheid opereren.

Voornaamste probleem bij het tot stand brengen van de divisiestructuur en het bewerkstelligen van sturing op basis van output of resultaten is het meetbaar maken van resultaten. We zagen dat resultaten van politiewerk moeilijk definieerbaar en moeilijk meetbaar zijn. Een onvoldoende uitgewerkte informatiseringsfilosofie, diffuse doelstellingen en een grote hoeveelheid aan taken zijn hier debet aan. Toch is resultaatmeting denkbaar. Ofschoon effecten van politiewerk slechts in beperkte mate meetbaar zijn, kunnen elementen als tijdsbesteding, output in de zin van productie (bijvoorbeeld processen-verbaal, aangehouden verdachten, stijging van criminaliteit) met alle manco's van dien wel degelijk gemeten worden. In een goed functionerende divisiestructuur bestaat een uitgewerkte informatiseringsfilosofie en een adequate automatisering, is er aandacht voor gedisciplineerde registratie van gegevens en uitgevoerde handelingen door street cops en wordt gebruik gemaakt van tijdregistratie. In het tot divisiestructuur getransformeerde politiekorps is het continu vastleggen van activiteiten door street cops gemeengoed geworden. Management en (lokaal) bestuur stellen streefcijfers vast en op grond van de vastgelegde gegevens wordt over van tevoren bepaalde tijdsperioden gemeten in hoeverre aan de doelstellingen wordt voldaan.

Cultuur

De cultuur binnen het innovatiescenario heeft ingrijpende wijzigingen ondergaan ten opzichte van de huidige cultuur binnen de onderzoeksorganisatie. Street cops zijn in hoge mate beteugeld in hun vrijheid of ervaren dit zo. Waar ze in de huidige situatie het werk naar eigen goeddunken kunnen inrichten en een grote mate van vrijheid genieten buiten de muren van het politiebureau, leggen ze in de divisiestructuur elke dag verantwoording af over hun handelen. Onverantwoord gebruik van tijd, op welke wijze dan ook, wordt direct zichtbaar gemaakt in de tijdregistratie. Individuele verschillen worden zichtbaar tussen street cops die veel werk verzetten en hun collega's die 'de kantjes ervan af lopen'.

Deze transparantie van resultaten heeft consequenties voor de werkelijkheidsconcepties ten aanzien van collegialiteit en het verwerven van status. Er ontstaat consensus binnen de groep van de street cops over de mate van productie die moet worden gehaald. Een te lage productie wordt in culturele zin bestraft; anderen moeten dan immers te veel werk overnemen. Een te hoge productie van individuele street cops

wordt echter ook niet op prijs gesteld. Daarmee worden anderen immers in een minder positief daglicht gesteld en bestaat het gevaar dat de prestatiedoelstellingen worden verhoogd.

De rol van management cops en ook die van de groepsbegeleiders (meewerkend voorman) is in het innovatiescenario gewijzigd. Zij zijn het die dagelijks moeten toezien op het bereiken van de productienormen van de street cops. Hun rol is controlerend, zij het dat geen direct toezicht noodzakelijk is, maar een regelmatige controle op groeps- en individuele resultaten. Management cops en zelfs groepsbegeleiders worden niet toegelaten in de cultuur van de street cops. Het creatief kunnen manoeuvreren met tijdregistratie dient immers buiten het zicht van 'de bazen' te gebeuren. Het is mogelijk dat er een extra subculturele groepering ontstaat, die van de groepsbegeleiders. Ook denkbaar is dat de groepsbegeleiders zich in cultureel opzicht meer gaan richten naar de management cops. De culturele inconsistentie in een divisiestructuur is groot. Niet alleen is er sprake zijn van culturele inconsistentie in horizontale zin (tussen de verschillende hiërarchische niveaus), maar het is ook mogelijk dat de cultuur binnen de verschillende divisies afwijkt. De culturele inconsistentie is echter niet bijzonder problematisch. Een divisiestructuur kan goed functioneren zonder dat sprake is van een hoge mate van culturele consistentie. De culturele norm die wel op alle niveaus en binnen alle divisies gedeeld moet worden is dat de centraal vastgestelde streefcijfers bereikt worden. De centrale basisvraag in het innovatiescenario is dan ook: **hoe verwezenlijken we onze in streefcijfers uitgedrukte doelstellingen?**

Benodigde verandering: innovatie

Om het onderzoekskorps tot een divisiestructuur te transformeren zijn ingrijpende wijzigingen nodig. Met name het optimaliseren van het technisch systeem, informatisering en het ontwikkelen van methoden voor outputregistratie, zullen grote investeringen vergen. De structuurwijziging brengt beroering mee. De hoge mate van decentralisatie heeft grote gevolgen voor de positie van policy cops. De functie van districtschef krijgt veel meer inhoud dan tot nu toe het geval is. Ook de bestuurlijke inbedding en democratische controle van de politie ondergaan een ingrijpende wijziging. Niet alle sturing kan immers meer vanuit het Regionaal College plaatsvinden en de rol van de lokale driehoeken neemt in importantie toe.

Ook in cultureel opzicht betekent het innovatiescenario een wezenlijke verandering voor de Nederlandse politie. Machtsverhoudingen verschuiven, het politieapparaat krijgt een meer technisch karakter en de eisen die politiek en samenleving aan de politie stellen, zullen hoger worden. Met resultaatmeting treedt immers transparantie op, welke zich zal vertalen in een toenemende bemoeienis met de prestatienormen van de politie. Er zal een rechtstreekse koppeling plaatsvinden tussen het toewijzen van budgetten en behaalde resultaten. Daarmee verandert de rol van policy cops aanzienlijk.

Men is geen opiniebepaler meer, maar meer zakelijk manager. Publieke opinie is niet meer te beïnvloeden door de goede intenties van de politie ten toon te spreiden. Ook burgers zullen concrete resultaten gaan eisen. Net als in het groeiscenario geldt hier wellicht dat de huidige generatie policy cops deze verandering niet zal inzetten, maar dat een ander type policy cops aan het innovatiescenario inhoud zal gaan geven.

Ofschoon de verandering die noodzakelijk is voor het bereiken van het innovatiescenario ingrijpend is, is het wel een realistisch scenario. Binnen de Nederlandse politie en door een grote hoeveelheid externe belanghebbenden (adviesbureaus, universiteiten, ministeries) wordt hard gewerkt aan het standaardiseren van de informatiseringsfilosofie van de politie en het ontwikkelen van adequate automatiseringssystemen voor registratie van resultaten. Met methoden voor outputmeting en tijdregistratie wordt in alle korpsen geëxperimenteerd, al gebeurt dit met vallen en opstaan en stuit het registreren van tijd en resultaten nog op veel culturele perikelen. Noemenswaardig is een veranderproces in een groot politiekorps, begeleid door het organisatieadviesbureau Moret Ernst & Young Management Consultants, waarbij resultaatmeting in de wijkteams is ingevoerd, de planning- en controlcyclus rondom de resultaten is uitgewerkt, de bijbehorende wijzigingen in leiderschapsstijl zijn verankerd en de bestuurlijke inbedding is gewijzigd. Het innovatiescenario is dichterbij dan wellicht op het eerste gezicht lijkt, maar ook voor dit scenario geldt dat ingrijpende wijzigingen noodzakelijk zijn, die niet binnen één korps verwezenlijkt kunnen worden, maar waarvoor een heroriëntatie op sturing binnen en sturing van de gehele Nederlandse politie noodzakelijk is.

13.5 Het politiek scenario

Het politiek scenario geeft geen reële optie aan, integendeel. Het politiek scenario geeft een negatief toekomstbeeld weer, dat zal ontstaan wanneer niets wordt gedaan aan de huidige beginnende tekenen van politisering bij de politie. Met het beschrijven van het politiek scenario geef ik een waarschuwing, 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.

Politisering en verval ontstaan door defragmentatie in structurele en culturele zin. In deze studie heb ik betoogd dat een grote mate van inconsistentie en disfunctionaliteit van cultuur en structuur leiden tot inefficiënte sturing. Een hoge mate van disfunctionaliteit en inconsistentie leidt tot verwarring onder medewerkers op alle niveaus en de enige handelwijze die rest is die van overleven in de chaos.

Het politiek scenario is een scenario van non-keuzen, van niets doen aan de reeds bestaande politisering binnen de politieorganisatie. Van het niet kiezen voor een struc-

turele configuratie. Van het niet kiezen voor meest geëigende sturingsinstrumenten. Van het niet willen beïnvloeden van culturele werkelijkheidsconcepties van street cops, management cops en policy cops. Van het laten bestaan van subculturele verschillen tussen street cops, management cops en policy cops. Het politiek scenario is ook een scenario van energieverlies. Binnen de verpolitiseerde politieorganisatie wordt wel degelijk met alle macht getracht sturing te bewerkstelligen, maar er worden zoveel krachten gelijktijdig in beweging gezet, dat deze elkaar opheffen, waardoor het sturingspotentieel van politiemangers en van bestuurlijk verantwoordelijken uiteindelijk maar zeer beperkt is.

Hierna zet ik ten eerste het realiteitsgehalte van het politiek scenario uiteen en beschouw ik vervolgens ontwikkelingen die dit scenario zullen bevorderen en kunnen remmen.

Risico op politisering en verval

Hoe realistisch is nu het verval van het onderzoekskorps of de gehele Nederlandse politieorganisatie tot het politiek scenario? Wanneer we de conclusies uit de eerste twee delen van dit onderzoek beschouwen, kunnen we dit toekomstscenario bepaald niet luchthartig van tafel wuiven. Het onderzoekskorps, en dit geldt zeker niet alleen voor dit korps, maar voor de Nederlandse politie als geheel, vertoont elementen van een verpolitiseerde organisatie. De structuur is hybride. Er wordt gestuurd met behulp van een grote diversiteit aan sturingsinstrumenten, wat verlies van energie en verkleining van het sturingspotentieel tot gevolg heeft. Er is sprake van een hoge mate van culturele inconsistentie en men slaagt er niet altijd in culturele vertalingen te maken van belangen van policy cops, via de management cops, naar belangen van street cops en vice versa. In diverse politiekorpsen is sprake van conflicten tussen policy cops onderling. Wanneer we, begin 1998, ontwikkelingen in de Nederlandse politie beschouwen, dan zien we kenmerken van politisering in de vorm van discussies, escalaties en conflicten. Een aantal voorbeelden zijn het toenemen van de rol van korpschefs binnen de media (tijdens de IRT-affaire, het uitreiken van de Machiavelli-prijs aan een aantal korpschefs), conflicten binnen korpsen tussen street cops (bonden) en policy cops (Rotterdam, Friesland), discussies over de mate van democratische controle op de politie en de beheersstructuur (Groningen), het niet kunnen meten van de sterkte van de Nederlandse politie. De politieorganisatie wordt binnen politiek, media en samenleving een speelbal.

Ontwikkelingen die tot het politiek scenario kunnen leiden

Hiervoor is uiteengezet hoe ontwikkelingen binnen korpsen en binnen overkoepelende politieorganen kunnen leiden tot een verschuiving richting een van de structurele configuraties: het revitalisatiescenario (transformatie tot een machinebureaucratie), het groeiscenario (transformatie tot een professionele bureaucratie) en het innovaties-

scenario (transformatie tot een divisiestructuur). Zowel binnen korpsen als vanuit organen als politiek, het Nederlands Politie Instituut en externe belanghebbenden zijn er diverse impulsen om tot transformatie richting een van de scenario's te komen. Deze ontwikkelingen zijn allemaal positief te noemen.

Ook hier echter bestaat weer het gevaar van inconsistentie in de ontwikkelingen van de Nederlandse politie. Als op alle fronten vooruitgang plaatsvindt en geen keuze wordt gemaakt voor het karakter, de configuratie en de sturingsinstrumenten die passend zijn voor de politie, ontstaat een groot probleem. Policy cops zullen zich gedwongen voelen mee te doen aan alle ontwikkelingen en zullen deze integreren binnen de eigen korpsen. Sturing wordt versterkt, maar sturing wordt op alle fronten versterkt. De hybride structuur en gediversificeerd gebruik van sturingsinstrumenten neemt met kracht toe, met alle negatieve gevolgen van dien. Wanneer zowel standaardisatie van kwaliteitseisen en werkwijzen, standaardisatie van kennis en professionaliteit als ook het meten van en sturen op resultaten gelijktijdig toenemen, zal de inconsistentie binnen de politie vergroten en zullen politisering en verval het gevolg zijn. Verval in die zin dat criminaliteit minder goed beheersbaar zal blijken en dat concurrerende partijen als legale en illegale beveiligingsinstanties zich steeds duidelijker zullen profileren.

Ontwikkelingen die het politiek scenario kunnen remmen

Politisering van de politieorganisatie kan voorkomen worden door duidelijkheid en het maken van keuzen. Dit kan op nationaal niveau gebeuren. Na de evaluatie van de Politiewet en van het functioneren van politiekorpsen zal een uitspraak moeten worden gedaan over de wijze waarop politieorganisaties het beste kunnen functioneren. Het is echter ook denkbaar dat policy cops zelf keuzen maken uit het grote aanbod van ontwikkelingen en vernieuwde sturingsinstrumenten. Lef om zaken en ontwikkelingen te laten liggen, lef om iets anders te doen dan collega-policy cops en lef om voor consistente sturing te kiezen zijn daarvoor nodig.

Aan het einde van deze studie maak ik geen keuze voor het revitalisatiescenario, het groeiscenario of het innovatiescenario. Ik beschouw deze scenario's allemaal 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 het niet maken van keuzen die tot onnodig energieverlies en gebrek aan stuurkracht leiden. Het is aan bestuurders en politiemanagers om te kiezen. Te kiezen voor een duidelijke richting, voor één lijn. Zo kan het ontstaan van het politiek scenario wellicht vermeden worden.

- Noten

¹ Naar mijn mening is de frustratie die antropologen ervaren, wanneer zij tegenover niet-antropologen hun onderzoeksmethodiek moeten uitleggen, een van de belangrijkste oorzaken van het feit dat antropologen veel moeite doen het objectieve karakter van hun discipline te bewijzen. Een meer doeltreffender methode is mijns inziens echter het uitleggen van het wezen van het antropologisch onderzoek, in plaats van te trachten te concurreren in de mate van objectiviteit met andere onderzoeksdisciplines.

² Het commentaar dat is verwerkt, had betrekking op de bevindingen ten aanzien van het cultuurpatroon of de sturingsperikelen, de empirie. Opmerkingen van methodische of meer schrijftechnische aard zijn soms wel en soms niet overgenomen.

³ Het verrichten van een lijncontrole wil zeggen dat een werkproces van start tot einde gevolgd wordt om te inventariseren welke handelingen, beslismomenten en belemmeringen zich voordoen. In dit onderzoek zijn lijncontroles uitgevoerd op recherchezaken. Ik heb in kaart gebracht hoe nieuwe zaken werden verdeeld over medewerkers, op welke manier controle door leidinggevend werd toegepast en wie de beslissingen nam over het voortzetten dan wel het staken van een onderzoek.

⁴ Voor een uitgebreide methodologische verantwoording van de eerste onderzoeksperiode verwijs ik naar het verslag van dit onderzoek in de vorm van een scriptie (Braun, 1991).

⁵ De elf basisproblemen bij cultuurvorming en de vijf basisassumpties, beide afkomstig uit het eerste werk van Schein (1987), zijn teruggebracht tot tien categorieën in een zogenaamd operationeel model.

⁶ Overigens kunnen ook administratief-technische medewerkers over opsporingsbevoegdheid beschikken, evenals burgers buiten de politie (bijvoorbeeld tramcontroleurs of boswachters). Het verschil zit in de kern van de taak: deze is voor executief personeel primair opsporing, ordehandhaving en hulpverlening. Administratief personeel legt ook een beperktere beroepseed af dan executief personeel.

⁷ Waarbij sommige medewerkers om het lastig te maken weer een administratief-technische status hebben en sommigen een executieve status. Behalve om functionele taakscheiding aan te geven wordt deze indeling namelijk ook gebruikt vanuit personeelstechnische invalshoek. Dit wordt hier verder terzijde gelaten.

⁸ Met de term agent wordt in dit onderzoek verwezen naar een uitvoerder van de primaire basispolitietask. Er wordt dus niet verwezen naar functieniveau of schaalsoort uit het personeels-technisch systeem. Een agent in dit onderzoek kan zowel agent in opleiding, agent, hoofdagent, specialist, generalist als medewerker basispolitiezorg zijn, om maar eens wat gangbare rangen en termen te noemen.

⁹ Waarbij ik me overigens beperk tot voor dit onderzoek relevante gegevens. Een totale structuurnota of organigram zal hier achterwege blijven. De praktijk is echter altijd complexer en dynamischer dan het hier vereenvoudigd weergegeven beeld.

¹⁰ En nog enkele andere specialismen, waarbinnen dan slechts één medewerker werkzaam is.

¹¹ Omdat dit onderzoek slechts de sturing in de politie-organisatie behandelt en niet de sturing van de politie-organisatie, wordt hier de top van het politiekorps, de korpsleiding, beschouwd als het hoogste echelon. Beheerders van en gezagdragers over het politiekorps zijn niet in het organigram weergegeven.

¹² Met recht wordt hier de term exemplarisch gebruikt in plaats van representatief. Over de representativiteit in de zin van het vormen van de voorbeelden van een afspiegeling van de dagelijkse gebeurtenissen kan ik geen uitspraak doen. Door middel van kwantitatief onderzoek zou dan de frequentie van het zich voordoen van de gepresenteerde situaties moeten worden vastgesteld. Kwantitatieve methoden zijn in dit onderzoek echter niet toegepast. De gebruikte voorbeelden staan model voor gebeurtenissen die vaak voorkomen in deze of gelijksoortige vorm binnen het politiekorps.

¹³ Mintzberg en Hofstede benoemen een aantal mogelijke managementinstrumenten of controlemechanismen om sturing binnen organisaties tot stand te brengen. De voorbeelden zijn zo geselecteerd dat alle verschillende manieren om te sturen, die Mintzberg en Hofstede in hun theorie aangeven, aan bod komen in het voorbeeldmateriaal. Op die manier kan de waarde van verschillende sturingsinstrumenten in de dagelijkse politiepraktijk aan de orde worden gesteld. Voorkomen moet immers worden dat door eenzijdige keuze van voorbeelden wat betreft de gehanteerde sturingsinstrumenten een gedeelte van het sturingspotentieel in de politieorganisatie onbelicht blijft. De keuze van de voorbeelden is dusdanig, dat alle mogelijke manieren om sturing te geven binnen de politieorganisatie aan de orde komen.

¹⁴ Ook in diverse andere korpsen wordt met gerichte plannings op basis van beleidsplannen gewerkt. In sommige korpsen zijn de resultaten hoopgevend. Voorwaarde is daarbij allereerst dat het planningsstelsel gekoppeld wordt aan een systeem van tijdregistratie en resultaatmeting. Het registreren van tijd en resultaten gaat vooralsnog gepaard met de nodige kinderziekten. Wanneer deze zijn verholpen, mede onder invloed van ontwikkelingen op het vlak van informatisering, kan vooruitgang op het terrein van sturing van en binnen de politie-organisatie door middel van gerichte activiteitenplanning worden verwacht.

¹⁵ Het ProMES-experiment is een voorbeeld van een op zich positief initiatief op het terrein van sturing binnen de politieorganisatie: er wordt getracht een voor de politie relatief nieuw sturingsinstrument, resultaatmeting, via een geavanceerde methode te gebruiken. Gaandeweg bleken aan de resultaatmeting van politiewerk meer haken en ogen te zitten dan was voorzien. Experimenten als ProMES dragen er echter toe bij dat verschillende instituten, individuen en groeperingen in en buiten de politie trachten de resultaatmeting van politiewerk te verbeteren, hetgeen langzaam maar zeker vruchten afwerpt. Daarbij wordt wel de ambitie verlaagd van het aantonen van causaliteit tussen inspanningen van de politie en resultaat naar het meten van plausibiliteit tussen inspanningen van de politie en resultaat. Ook hier kunnen we constateren dat het experimenteren met een nieuw sturingsinstrument geen directe vergroting van het sturingspotentieel heeft opgeleverd, maar dat de mogelijk positieve impuls aan toekomstige ontwikkelingen geenszins onderschat mag worden.

¹⁶ Een van hen was gedurende alle werkzaamheden werkzaam bij de politie Kennemerland. De tweede runner was een ex-werknemer, die echter op free-lance basis betrokken was bij het korps.

¹⁷ De beperking van sociaal-wetenschappelijk onderzoek is dat veranderingen zich in de tijd snel voordoen binnen de onderzoeksetting. Al strekt deze onderzoeksperiode zich uit over enige jaren, daarmee vallen enkele lange-termijneffecten, zoals ingezette initiatieven om sturing van politiewerk door middel van tijdregistratie en resultaatmeting gestalte te geven, toch buiten beschouwing. Het verrichten van herhalingsonderzoek zou hier op zijn plaats zijn. Daarmee kan nagegaan worden of en zo ja op welke

wijze de impulsen die nu zijn gegeven, ertoe bijdragen dat sturing van politiewerk in de toekomst beter tot haar recht komt.

¹⁸ Naar sturing, controle, planning en managementcontrol in organisatie is veel onderzoek gedaan. Het overgrote deel van dit onderzoek richt zich op profit-organisaties. Technieken voor outputmeting, efficiency-toename, logistieke verbeteringen en kostenreductie staan hierbij centraal. De invalshoek in deze onderzoeksliteratuur is meestal een financiële; het doel van de organisaties die onderzocht worden is immers het maken van winst. Naast onderzoek naar sturing in profit-organisaties is er echter ook een toenemende aandacht voor efficiency-verbetering, beheersbaarheid en bestuurbaarheid van overheids-organisaties en andere not-for-profit-organisaties waar te nemen. De uitdaging om not-for-profit-organisaties efficiënter in te richten, te beheersen en te besturen is mede te wijten aan bezuinigingen en de tendens van een terugtrekkende overheid, naast de ontwikkeling van het besef dat ook not-for-profit-organisaties bedrijfsmatige aspecten kennen en geen zuivere bureaucratieën (zouden moeten) zijn. Het onderzoek naar sturing in organisaties beslaat een zo uitgebreid scala, dat het weinig effectief zou zijn hier een compleet overzicht te geven. Uitstekende overzichten van organisatiekundige theorieën, waaronder een groot aantal opvattingen over sturings- en controle-instrumenten in organisaties, geven Lammers in zijn boek 'Organisatie vergelijkenderwijs' (1983) en meer recent Pröpper met zijn boek 'Inleiding in de organisatie-theorie' (1993). Enkele bekende en minder bekende werken wil ik hier kort noemen, al is het alleen maar om de diversiteit binnen het vakgebied duidelijk te maken. Zo verdient bijvoorbeeld het minder bekende werk van Hargrove en Glidewell de aandacht. In hun boek 'Impossible Jobs in Public Management' (1990) beschrijven zij waarom het een volstrekt onmogelijke taak is om bepaalde typen overheidsorganisaties te sturen. Zij geven hiervoor 'criteria voor onbestuurbaarheid'. Vervolgens stellen zij zichzelf voor de per definitie onmogelijke taak om aan te tonen waarom het sommige personen toch beter lukt dan andere om succes te creëren in het managen van een 'impossible job'. Doel van hun werk is om ondanks alle bezwarende omstandigheden, toch succesfactoren te benoemen voor managers van 'impossible jobs'. Over de politieorganisatie schrijven zij dat de onmogelijkheid van besturing is gelegen in het feit dat output niet meetbaar is, doelen onbekend zijn en dat er sprake is van een dilemma tussen de inzet en onthouding van geweld en autoriteit door de politie (1990, p. 72-78.)

Verder bestaat er een groot aantal onderzoeken waarin de toepasbaarheid van een bepaalde sturingsmethodiek of managementinstrument in een bepaalde organisatie of een bepaald organisatietype wordt onderzocht. Vaak is hier sprake van actie- of evaluatieonderzoek: een techniek of instrument (veelal afkomstig uit de profit-sector) wordt ingevoerd en getoetst, waarbij de resultaten van de invoering van het instrument of de methode en de al dan niet aangetroffen meerwaarde de uitkomsten van het onderzoek vormen. Het onderzoek wordt dikwijls uitgevoerd binnen of in opdracht van een organisatie of sector, die het instrument op toepasbaarheid wil toetsen. Actuele voorbeelden van dit type onderzoek zijn een onderzoek naar budgettering van dienstonderdelen (Mol, 1988), divers onderzoek naar het gebruik van Human Resources instrumenten of doorlichtingssystemen en een onderzoek naar de mogelijkheden voor resultaatmeting bij de politie met behulp van kengetallen (Bruinsma, 1993). Maar ook onderzoek op basis van de klassieke theorie over bureaucratie van Weber (1921) is onder dit type onderzoek te scharen. De kracht van dit type onderzoek is gelegen in de empirische grondslag; daadwerkelijke toetsing van de technieken en instrumenten vindt direct in de praktijk plaats. Uit veel onderzoeken blijkt echter dat het niet eenvoudig is de inzichten uit de profit-sector klakkeloos te transporteren naar not-for-profit-organisaties. De structuur en de cultuur van de proeftuinorganisatie blijken vaak onge-schikt voor de toepassing van het onderzochte instrument of de methode.

Tegenover het hiervoor beschreven type onderzoek staan onderzoeken waarbij de focus juist gericht is op het matchen van organisatietypen met sturingsinstrumenten. Organisaties worden dan ingedeeld op grond van vooraf bepaalde criteria en vervolgens wordt uiteengezet welke sturingsinstrumenten, managementtechnieken of leiderschapstijlen het meest geschikt zijn voor elk type organisatie. Er zijn diverse bekende voorbeelden van dit type onderzoek. Zoals dat van Etzioni, die het verband tussen de aard van beheersingsmiddelen en de instelling van ondergeschikten onderzoekt (1961, 1965), Perrow die de relatie tussen technologie en aansturing beschouwt (1967, 1970a), of Litwak die organisaties met uniforme en met niet-uniforme taken vergelijkt (1961).

¹⁹ Mintzberg zegt zelf hierover in het voorwoord van de Nederlandse vertaling: “Structures in Fives is mijn lievelingsboek, waarschijnlijk vanwege zijn integrale aanpak en duidelijke boodschap” (1992, p. ix).

²⁰ Mintzberg start met een vijftal configuraties. In zijn boek ‘Power in and around Organizations’ (1983b), breidt Mintzberg dit aantal uit naar zeven configuraties. Hij doet dit om ook de ‘zachte factoren’ een plaats in zijn theoretisch kader te kunnen geven.

²¹ Het grootste gedeelte van het werk van Mintzberg (1992) gaat over de uitleg van deze parameters. In dit onderzoek voert een bespreking hiervan te ver. De lezer die zich echter vragen stelt over de herkomst van de parameters en de structuurtypen wordt naar Mintzberg verwezen.

²² Bij de bespreking van de parameters is al iets van de natuurlijke clustering gebleken. Zo gaat decentralisatie bijvoorbeeld goed samen met complexiteit en bureaucratie met ouderdom. Niet alle combinaties van parameters zijn dus mogelijk. Het bestaan van een kenmerk impliceert gelijktijdig het bestaan van een aantal andere kenmerken.

²³ Het resultaat was overigens een enorme piek met discutabele processen-verbaal aan het einde van de maand.

²⁴ Met name in crisissituaties, bijvoorbeeld bij het vastlopen van projecten, of bij grote externe druk is een centralistische tendens waar te nemen vanuit de top van de organisatie.

²⁵ Het ‘opstuiteren’ van tegenstellingen op lagere niveaus blijkt uit het gebruik van het elektronisch mailsysteem. Het is een gebruik om bij het verzenden van een mail een afschrift naar de leidinggevende op hoger echelon te zenden, die zich dan vervolgens in het vraagstuk mengt, waardoor het probleem op een hoger hiërarchisch echelon is gebracht, terwijl dit niet nodig was.

²⁶ Een schrijnend voorbeeld hiervan is dat met de introductie van de mogelijkheid om in het geautomatiseerde systeem en via een rondschrijven kennis te nemen van actuele zaken de kwaliteit van de mondelinge overdracht is afgenomen. Een ieder wordt geacht het bedrijfsprocessen-systeem te raadplegen wanneer hij of zij met een dienst begint. Dit gebeurt echter slecht. Inmiddels is de frequentie van de mondelinge overdrachtmomenten echter wel afgenomen. Zo kan het gebeuren dat op een dag drie keer een waarschuwing wordt gegeven bij geluidsoverlast; een volgende dienstgroep is niet op de hoogte van de eerder afgegeven waarschuwing. In de meeste professionele organisaties (bijvoorbeeld de verpleging) is een dubbele overdracht, zowel mondeling als schriftelijk, gebruikelijk.

²⁷ In het onderzoekskorps wordt getracht een zogenaamd managementsupportsysteem te maken, waarmee meer input- en outputgevens voor managers voorhanden zouden moeten komen. Ofschoon de

plannen hiervoor hoopgevend zijn, blijken zich tijdens de ontwikkeling diverse stagnaties voor te doen, zowel procesmatig als door het onvoldoende beschikbaar zijn van gegevens (Van Kooten, 1996).

²⁸ Zo zijn in sommige korpsen verregaande budgetteringsmaatregelen getroffen en worden diensten van ondersteunende afdelingen doorgerekend naar het afnemende district.

²⁹ Hofstede doet hiermee eigenlijk hetzelfde als Mintzberg: de antwoorden die op de vragen gegeven worden, zijn vergelijkbaar met parameters. Een bepaalde combinatie van parameters vormt een activiteitensoort.

³⁰ Waarbij ik twee maal twee voorbeelden gelijktijdig behandel, omdat deze gelijke kenmerken vertonen wanneer we de classificatie van Hofstede als uitgangspunt nemen.

³¹ ProMES = Productivity Measurement and Enhancement System

³² De steeds terugkerende aandacht in het publieke debat over de vraag 'of er koppen van personen moeten rollen' is een gevolg van het zoeken naar politieke oordeelsvorming. Het symbolisch bestraffen van personen en het aanwijzen van een zondebok zijn bekende culturele verschijnselen of rituelen bij het bestendigen van een oordeel. Het vormen van een oordeel in een kwestie als deze beslaat het uitvaardigen van nieuwe culturele regels. Door mensen aan te wijzen die zich niet of wel aan die regels houden (al is dat unfair om dat pas achteraf te doen), wordt in de maatschappij duidelijk wat cultureel gewenst en ongewenst gedrag is. Duidelijke good guys en bad guys maken de regels, het oordeel en de sanctiemogelijkheden overzichtelijk.

³³ Dit analytisch kader is in het methodologische aangekondigd bij de bespreking van de gebruikte onderzoeksmethoden. Het is richtinggevend geweest voor het verzamelen, analyseren en ordenen van data.

³⁴ Het onderscheid in drie benaderingswijzen van Martin hoeft niet per definitie te betekenen dat slechts met een van de perspectieven gewerkt wordt. Het is goed mogelijk de verschillende perspectieven na elkaar te behandelen, wat hier gedaan zal worden.

³⁵ Vermeldenswaardig in dit kader is een afstudeeronderzoek van Van Mensfoort (1992), waarin zij door middel van cultuuronderzoek een voorspelling probeert te doen over de vraag tussen welke afdelingen zich problemen zullen gaan voordoen bij de fusie van een veelheid van kleine politiekorpsen tot één korps. Hierbij neemt zij het gewenste cultuurpatroon dat door de reorganisatiecommissie wordt voorgesteld als uitgangspunt, interviewt vervolgens organisatieleden over kennis en houding ten opzichte van die cultuurkenmerken, waarna ze scores aan de antwoorden toekent. Zo wordt in kaart gebracht of afdelingen naar verwachting meer of minder afwijken van het toekomstige, gewenste cultuurpatroon. Ofschoon deze methode theoretisch gezien discussies kan opwerpen, is het een lovenswaardige manier om in kaart te brengen wat culturele grenzen zijn op grond van een ideaaltypisch cultuurpatroon.

³⁶ Elias (1971) introduceert de spelmetafoor en het begrip spelsterkte.

³⁷ Natuurlijk zijn de ambities die mensen nastreven in het politieke spel niet alleen een zaak van groeps-cultuur, ze worden ook bepaald door individuele factoren. De ene persoon is meer statusgevoelig, terwijl de motivatie tot optimaal functioneren voor een ander materieel gewin is.

³⁸ Ik bespreek hier alleen de benaderingen die ik daadwerkelijk heb toegepast in deze studie. Er zijn er echter meer. Bekende typologieën zijn bijvoorbeeld die van De Cock e.a. (1986), Marx (1986), Trompenaars (1985), Handy (1979).

³⁹ De term 'in kaart brengen' moet letterlijk worden genomen. Einddoel van het cultuuronderzoek is het presenteren van een culturele kaart, waaruit verbanden, kenmerken, oorzaken en relaties af te lezen zijn.

⁴⁰ Overigens is niet alleen de angst voor het weglekken van informatie naar criminele circuits een feit. Met name sinds de IRT-affaire is het weglekken van informatie naar de media, met alle politieke gevolgen van dien, een nog veel groter probleem geworden.

⁴¹ De term 'policy cops' is overgenomen van de heer drs. W. Broer, lid van de korpsleiding in het politiekorps Kennemerland. Hij gebruikt regelmatig de term wanneer de managementproblematiek bij de politie ter sprake komt. Met de term wordt gerefereerd aan het gepolitiseerde karakter van het topmanagement, zoals daar ook door de Stichting Maatschappij en Politie op gewezen wordt.

⁴² De uitdrukking 'pig in the middle' wordt vaak gebruikt in de managementliteratuur om het middenmanagement aan te duiden en refereert aan het middelste varkentje in een hok, dat door alle andere varkens besnuffeld en gebeten wordt, zonder dat het de reikwijdte van zijn hok kan overzien.

⁴³ Het ontbreken van heldere profielen wordt als een gemis ervaren, bijvoorbeeld bij het selecteren van middenmanagers of het maken van opleidingsplannen. Het zou goed zijn wanneer er onderzoek zou komen naar de precieze taak van de middenmanager; zowel de ideale taak als de feitelijke handelingen van minuut tot minuut zouden dan geïnventariseerd moeten worden.

⁴⁴ Doorgaans zijn agenten erg sociaal. Het verlenen van hulp aan 'hopeloze gevallen' is echter minder populair. Hopeloze gevallen zijn mensen die ofwel geestelijk of maatschappelijk buiten de boot vallen en die heen en weer gedelegeerd worden tussen politie en hulpverlening. Hopeloze gevallen nemen veel tijd in beslag van agenten, doordat ze steeds weer terugkomen. Een voorbeeld is een oude bekende van een wijkteam in het onderzoekskorps. Dit is een dementerende dame die minstens eenmaal per week wegloopt van een psychiatrische afdeling en dan taartjes gaat eten bij een lunchroom, terwijl ze geen geld bij zich heeft.

⁴⁵ Zo is in 1993 commotie ontstaan, omdat bleek dat omgangsvormen op de politieschool tussen mannen en vrouwen zodanig waren, dat van een positief leerklimaat voor vrouwen onmogelijk sprake kon zijn. Een aantal politiekorpsen, waaronder de politie Kennemerland, heeft toen besloten 'hun' agenten in opleiding van het internaat te verwijderen. Inmiddels is de internaatsvorm achterhaald.

⁴⁶ Deze conflicten zijn te vergelijken met conflicten tussen allochtonen en autochtonen of met cultuurconflicten die kunnen ontstaan bij het doen van zaken met niet-westerse landen; het zijn interculturele communicatieproblemen. Het feit dat cultuurconflicten binnen organisaties minder zichtbaar zijn dan wanneer deze zich bijvoorbeeld voordoen tussen mensen met een verschillende etnische achtergrond, maakt de aard van het conflict niet minder, integendeel. Doordat dergelijke interculturele conflicten niet onderkend worden, is het ook moeilijk hier iets aan te doen.

⁴⁷ Dit is op zich een interessante mythe. Immers, ook kinderen worden in het leven gezet door ouders. Iedere ouder weet echter dat het compleet naar eigen wens vormen van een kind een onmogelijke opgave is.

- ⁴⁸ Lezenswaardig in dit verband is het werk van Morgan die organisaties vanuit diverse gezichtspunten beschouwt in zijn werk *Images of Organizations* (1986).
- ⁴⁹ Zie hiervoor bijvoorbeeld het rapport van de Stichting Maatschappij en Politie (1995).
- ⁵⁰ Het streven naar een 'corporate identity'. Deze trend is ontstaan na het verschijnen van de bestseller 'Excellente Ondernemingen' van Peters en Waterman (1982). Soms wordt onder het versterken van een cultuur echter ook het bereiken van culturele consistentie verstaan. Cultuur zou dan sterker worden door subculturele verschillen te elimineren, dus door de culturele inconsistentie te verkleinen.
- ⁵¹ De theoretische inzichten van Koningsveld en Mertens en de handelingsmodaliteiten baseren zij op het werk van Habermas (1981).
- ⁵² Waarbij ik me overigens in de uitleg beperk tot het uitleggen van de handelingsmodaliteiten in de context van organisaties. De handelingsmodaliteiten van Koningsveld en Mertens zijn breder toepasbaar dan daar, ofschoon ook de auteurs zelf vaak voorbeelden uit de context van organisaties aanhalen.
- ⁵³ Overigens kent Schein bij cultuurinterventie op welke wijze dan ook de leiders van een organisatie een enorm belangrijke rol toe. Deze visie past in het instrumentele handelen. In het licht van dit onderzoek, waar het ook gaat om het vergroten van sturingspotentieel van het management, is dit niet bezwaarlijk. Vanuit een theoretisch-antropologisch perspectief zijn bij de belangrijke rol die Schein aan leiders toekent echter nog wel enige kanttekeningen te plaatsen. Steeds weer wordt immers duidelijk in monografieën van (organisatie)antropologen dat culturen zich kunnen ontwikkelen in een totaal andere richting dan door leiders of een overheersende groep of klasse gewenst wordt.
- ⁵⁴ Overigens baseren ook Tennekes en Sanders en Neuijen zich in hun beschrijvingen van cultuurinterventiemethoden grotendeels op Schein. Zij voegen hier echter enkele relevante inzichten aan toe.
- ⁵⁵ Schein propageert zelfs methoden voor brainwashing te gebruiken. Hij verwijst hierbij zelfs naar methoden van brainwashing van krijgsgevangenen in de oorlog in Korea. Aan de ethische aspecten van dergelijke methoden zou ongetwijfeld een promotiestudie besteed kunnen worden...
- ⁵⁶ Enige verwarring bij de lezer die het werk van Schein kent, is hier begrijpelijk. In de indeling die hier volgt van 'indirecte methoden', zijn zowel de zogenaamde 'direct werkende mechanismen' als de 'indirect werkende mechanismen' zoals Schein die onderscheidt opgenomen. De indeling van Schein in direct en indirect werkende mechanismen vind ik niet steekhoudend. Zo mis ik bijvoorbeeld goede argumentatie om criteria voor sanctioneren en belonen tot de direct werkende mechanismen te rekenen en het verspreiden van verhalen en mythen tot de indirect werkende mechanismen, terwijl deze twee methoden toch veel van elkaar weg hebben. Ik reken alle mechanismen van Schein hier tot indirecte methoden, omdat deze methoden of instrumenten voor meer worden gebruikt dan voor cultuurverandering alleen.
- ⁵⁷ Hier wordt duidelijk hoe dicht de drie handelingsmodaliteiten zich naast elkaar bevinden; immers, het verschuiven van personen en het belonen en sanctioneren hebben we eerder als instrumenteel handelen aangemerkt. Het verschil is hier de insteek die wordt gekozen. Bij het instrumentele handelen was een norm of waarde uitgangspunt voor bijvoorbeeld het beloningsbeleid. Hier wordt 'op de persoon gespeeld'. Een manager beslist of Jantje of Marietje al dan niet de nieuwe cultuur uitdraagt en neemt vervolgens maatregelen. De strategie is dus precies omgekeerd, ofschoon het instrument hetzelfde is.

⁵⁸ CID = Criminele Inlichtingen Dienst.

⁵⁹ Op deze visie is bijvoorbeeld het boek 'Excellente Ondernemingen' van Peters en Waterman gestoeld (1982).

⁶⁰ Ook hier kan natuurlijk steeds de vraag gesteld worden wie eigenlijk bepaalt welk van de subculturen het meest gewenst is; subculturele diversiteit kan heel nuttig zijn en het manipuleren ervan is dan ook niet risicoloos.

⁶¹ En wellicht ook de persoonlijkheidsstructuur, maar daar waag ik mij niet aan als niet-psycholoog.

⁶² Medewerkers zijn er gek op 'de baas' te 'betrappen' op misstappen in dit verband. Zo is elke keer bij de politie Kennemerland de hilariteit groot wanneer een policy cop computerbestanden rondstuurt die niemand kan lezen, omdat het programma waarmee het is aangemaakt uit kostenoverwegingen niet aangeschaft mocht worden.

⁶³ Hiermee wordt de regionalisering van de politie begin jaren negentig bedoeld.

⁶⁴ Mogelijk versneld door de schrikreactie na de IRT-affaire.

⁶⁵ Sprekend voorbeeld vormen enkele citaten uit het rapport 'Inzake opsporing', waarbij verantwoordelijken zich verdedigen voor hun onoplettendheid met opmerkingen in de trant van "dat is nu eenmaal die rechnercultuur" (Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996).

⁶⁶ Waar hij naar mijn mening steeds maar niet helemaal uitkomt, maar wat tot geniale inzichten heeft geleid! Ook genoemd citaat getuigt weer van een grote verwarring tussen de begrippen structuur en cultuur, maar prikkelend is het wel.

⁶⁷ Overigens moet opgemerkt worden dat Mintzberg zijn ideeën over verandering van organisatiestructuren niet presenteert als waarheden. Op pag. 285 wijst hij erop dat zijn ideeën niet meer zijn dan hypothesen en dat systematisch onderzoek de waarde ervan nog zal moeten aantonen. Mintzberg daagt een ieder vervolgens uit net als hij met de configuraties 'lego te gaan spelen'. Dit verzoek heb ik ter harte genomen.

⁶⁸ Het figuur is overgenomen van Mintzberg, maar de namen van de configuraties zijn anders. Ik heb gekozen voor de namen van configuraties zoals ik die tot nu toe in dit onderzoeksverslag heb gebruikt. Mintzberg heeft de namen van enkele configuraties in zijn latere werk gewijzigd. Voor de overzichtelijkheid heb ik ook alle politieke krachtenstromen uit het figuur verwijderd. Deze doen voor mijn betoog in dit stadium niet ter zake.

⁶⁹ Business Proces Redesign = het herontwerpen van de (primaire) processen in een organisatie.

⁷⁰ Natuurlijk zijn er altijd uitzonderingen die de regel bevestigen. Ongetwijfeld zullen er organisaties zijn die wél terugkeren naar de eenvoudige structuur. Ze zullen dat dan echter doen door organisatieonderdelen af te stoten of de organisatie te splitsen. Ofschoon de bedrijfsnaam dan gehandhaafd blijft, kunnen we ons natuurlijk afvragen of in dit geval nog wel van voortzetting van de organisatie gesproken kan worden of dat meer sprake is van ondergang en wederopstand.

⁷¹ Het is verbazingwekkend dat Mintzberg geen aandacht schenkt aan ommekeer mogelijkheden binnen dezelfde leeftijdsfase. Hij ontkent noch veronderstelt deze transformatievormen in zijn werk.

⁷² Dit geldt niet in het geval er sprake is van verregaande politisering. In dat geval is het maken van een ommekeer de enige goede mogelijkheid die open staat.

⁷³ De stappen die hier gezet worden bij het beschrijven van de vier scenario's zijn ontleend aan de methode van Improvement Portfolio Development (IPD). IPD is een van de elementen binnen de zogenaamde 'Fusion' methodiek, een pakket van instrumenten en methoden voor organisatieverandering, gebruikt door Moret Ernst & Young Management Consultants. IPD wordt gebruikt om een strategische veranderagenda op te stellen wanneer een organisatie besluit een oude voor een nieuwe situatie te verruilen. De stappen in het proces zijn: in kaart brengen van de huidige situatie op het gebied van mensen, processen en technologie, vaststellen van het beleid of het doel van de verandering, verrichten van een kloofanalyse tussen gewenste en huidige situatie, in kaart brengen van de resultaatvoorstellingen (concreet beeld van de gewenste situatie), opstellen van een veranderagenda, opstellen van een verbeterplan.

⁷⁴ Wellicht ten overvloede dient hierbij te worden opgemerkt dat het gebruik van de term 'groei' in dit verandarscenario moet worden beschouwd als de transformatie van de ene naar een latere ontwikkelingsfase van de organisatie. Groei verwijst geenszins naar een toename van de omvang van het politiekorps.

Bijlagen bij:

Sturingsperikelen in de Politieorganisatie
Een verkennende antropologische studie

Bijlagen

I Figurenlijst

Fig. 1.	Structuur van het onderzoekskorps	51
Fig. 2.	Structuur van een district	52
Fig. 3.	Twee mogelijke structuren van een basisteam	53
Fig. 4.	De sturingsniveaus	54
Fig. 5.	De vijf organisatie onderdelen volgens Mintzberg	78
Fig. 6.	De vijf configuraties en hun parameters	81
Fig. 7.	Het cultuurpatroon; de basisvragen	213
Fig. 8.	Het cultuurpatroon; de cultuurkenmerken	214
Fig. 9.	Mogelijkheden voor cultuurinterventie	244
Fig. 10.	De bestaanscyclus van organisaties	252
Fig. 11.	Ommekeermogelijkheden	258

II Literatuurlijst

Ackerman, R.W. 1975. *The social challenge to business*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Albinsky, M. 1981. *Onderzoekstypen in de sociologie*. Assen, Van Gorcum.

Algemeen Politieblad, Redactie. 1995. Redactioneel. *Algemeen Politieblad*, 144; 6, p. 24.

Algemeen Politieblad, Redactie. 1995. "Mijn korps werd ten onrechte gecriminaliseerd. Hoofdcommissaris Straver van Kennemerland verdedigt zijn mensen". *Algemeen Politieblad*, 144; 20, p. 4-5.

Asad, T. 1983. Anthropological conceptions of religion: Reflections on Geertz. *Man* (n.s.) 18, p. 237-259.

Becker, H.S., B. Geer, E.C. Hughes en A.L. Strauss. 1961. *Boys in White*. Chicago, University of Chicago Press.

Beerenschot projectteam cultuur. 1988. De noodzaak van een cultuurmodel/aanbevelingen en waarschuwingen. *ELAN: magazine voor directeuren en commissarissen*, 3; 12, p. 4-9.

Benedict, Ruth. 1961. *Patterns of culture*. Boston, Houghton Mifflin Company.

Berger, P.L. en Th. Luckmann. 1967. *Social Construction of Reality*. New York: Doubleday.

Birnbaum, R. 1991. *How Colleges Work: The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*. San Francisco, Jossey-Bass.

Boorsma, Jurjen. 1995. De meldkamermedewerker. *Algemeen Politieblad*. 144; 13, p. 25.

Bowman, C. en D. Asch. 1992. *Strategic Management*. Londen, MacMillan.

Braun, D. 1991. *Recherbecultuur. Een onderzoek naar de cultuur van een rechercheafdeling en de invloed van die cultuur op het invoeren van een systeem om beslismomenten van rechercheurs inzichtelijk en bestuurbaar te maken*. Amsterdam, Vrije Universiteit. Eindschrijft, ongepubliceerd.

- Broer, Wim. 1978. *De relatie tussen structuur en het functioneren van de politie*. Rotterdam, Politie Rotterdam.
- Broer, Wim. 1994 *Besturen nu of nooit (interne notitie over een besturingsmodel voor de politie, ongepubliceerd)*. Haarlem, Politie Kennemerland.
- Bruinsma, G.J.N. 1993. *Sturing en evaluatie van politiezorg*. Enschede, Internationaal Politie Instituut Twente.
- Chatterton, Michael R. Managing paperwork. In: *Police research; some future prospects*. Avebury, Aldershot.
- Cock, G. de en Bouwen R. en K. De Witte. 1986. Organisatieklimaat, een opdracht voor personeelsbeleid? In: *Praktisch Personeelsbeleid*. Capita selecta, maart 1986.
- Deal, T.E. en A.A. Kennedy. 1982. *Corporate Cultures: the rites and rituals of corporate life*. Reading MA, Addison Wesley.
- Elias, N. 1971. *Wat is sociologie?* Utrecht, Spectrum.
- Elias, Mirjam. 1997. *Onder dienders. Onstuimig en beklemmend: de wereld van de politie*. Balans.
- Emerson, Joan. 1973. Negotiating the serious import of humour. p. 80-269. In: A. Birenbaum en E. Sagarin (eds). *People in Places: the Sociology of the Familie*. London, Nelson.
- Enquetecommissie opsporingsmethoden. 1996. *Inzake opsporing*. Den Haag, SDU.
- Etzioni, A. 1961. *A comparative analysis of complex organizations. On power, involvement and their correlates*. New York, The Free Press of Glencoe.
- Etzioni, A. 1965. Organizational control structure. *Political unification: a comparative study of leaders and forces*. New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Evans-Pritchard, E.E. 1937. *Witchcraft, Oracles, and Magic among the Azande*. Oxford, Clarendon Press.
- Evans-Pritchard, E.E. 1940. *The Nuer*. Oxford, Oxford University Press.

- Ewijk, J. van. 1997. *De kloof tussen top en frontlinie in de politie-organisatie*. Rotterdam, Erasmusuniversiteit, eindschrift.
- Frissen, P.H.A. 1989. *Bureaucratische cultuur en informatisering*. 's Gravenhage, SDU.
- Geertz, C. 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York, Basic Books.
- Giorgi, A. 1978. *Fenomenologie en de grondslagen van de psychologie*. Meppel, Boom.
- Grimshaw, A. en K. Hart. 1994. Anthropology and the crisis of the intellectuals. *Critique of Anthropology. Journal for the Critical reconstruction of Anthropology*, 14 (3): 227-263.
- Haagsma, J.H. 1992. *Zelfbeheer en Resultaatverantwoordelijkheid*. Paper 1, Spijkenisse.
- Habermas, J. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Hargrove, Erwin en John C. Glidewell. 1990. *Impossible Jobs in Public Management*. Kansas, University Press.
- Have, Paul ten. 1977. *Sociologisch veldonderzoek*. Amsterdam, Boom Meppel.
- Hoewijk, R. van. 1988. De betekenis van Organisatiecultuur, een Literatuuroverzicht. M & O, *tijdschrift voor Organiseatiekunde en Sociaal beleid*, 1.
- Hofstede, G. 1980. *Culture's Consequences. International Differences in Workrelated Values*. Londen, Sage.
- Hofstede, G. 1981a. *Culture and Organizations. International Studies of Management and Organizations*, p. 15-41.
- Hofstede, G. 1981b. Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting Organizations and Society*, 6; 3, p. 193-211.
- Holbrow, J. en J. Willson. 1983. *Performance Indicators in the metropolitan Police*. Londen, Management Services Metropolitan Police.
- Hollander, Jaap en Derks, Lucas en Meijer, Anneke. 1990. *Neuro-Linguïstisch Programmeren in Nederland. Basistechnieken en artikelen*. Cothen, Servire Uitgevers b.v.

- In 't Velt, C.J.E. 1991. *Onder ons gezegd en geschreven - een cultuuronderzoek naar informatiegebruik in een Amsterdamse politiedienstgroep*. Amsterdam, Vrije Universiteit.
- In 't Velt, C.J.E. 1994. Modus operandi en automatisering. In: *Tijdschrift voor de Politie*. Jrg. 56 (10), p.7-10.
- In 't Velt, C.J.E.. 1996. Het oplossen van diefstal delicten. *Tijdschrift voor de politie*, 58, 6-10.
- Kets de Vries, F.R. Manfred en Danny Miller. 1986. *De neurotische organisatie*. Amsterdam/Brussel, Borsen.
- Keulen-Schellart, Gitta van. 1992. *Het kan niet dus hoe kan het dan toch*. Warnsveld, politiestudiecentrum.
- Kleinsman, H.R.G.D. 1994. *Evaluatie pilotproject Beachwatch Bloemendaal 1994*. Rotterdam, Erasmus Universiteit. Afstudeerscriptie, ongepubliceerd.
- Kloos, Peter. 1987. *Filosofie van de antropologie*. Leiden, Martinus Nijhoff.
- Kloos, Peter. 1988. *Door het oog van de antropoloog*. Botsende visies bij heronderzoek. Muiderberg, Coutinho.
- Kluckhohn, F.R. en F.L. Strodtbeck. 1961. *Variations in Value Orientations*. New York, Harper & Row.
- Koningsveld, Herman en Joost Mertens. 1986. *Communicatief en strategisch handelen. Inleiding tot de handelingstheorie van Habermas*. Muiderberg, Coutinho.
- Koot, W. 1988. Bedrijfscultuur: De lessen van de antropologie. *Intermediair*, 24; 8.
- Koot, Willem en Ineke Hogema. 1990. Fictie en werkelijkheid. *Organisatiecultuur*. Muiderberg, Coutinho.
- Koot, W. 1995. *De complexiteit van het alledaagse. Een antropologisch perspectief op organisaties*. Bussum, Coutinho.
- Koot, W. En A. Van Marrewijk. 1997. Cultuurverandering bij politieorganisaties. In: *Handboek Politie management*. Jrg. 1997; maart.

- Koten, Madelon van. 1996. *Tussen-evaluatie intern Project MSS en Pilotfase*. Haarlem, Politie Kennemerland. Intern rapport, ongepubliceerd.
- Korpsbeheerdersberaad. 1995. *Onderzoeksrapport personeelsmanagement*. Intern rapport over het functioneren van personeelsafdelingen bij de Nederlandse politie.
- Kotteman, Dion. 1995. De ministers over kwaliteitszorg. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 57, p. 10-12.
- Lammers, C.J. 1960. De participerende waarneming. *Sociologische Gids*, 7, p. 194-218.
- Lammers, C.J. 1997. *Organisaties vergelijkenderwijs*. Utrecht/Antwerpen, Spectrum.
- Lipskey, M. 1980. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation.
- Litwak, Eugene. 1961. *Models of bureaucracy which permit conflict*. *AJS* LXVII, p. 177-184.
- Lloyd Warner, W. En J.O. Law. 1947. *The Social System of the Modern Factory*. New Haven, Yale University Press.
- Louis, M. 1983a. Organizations as culture-bearing milieus. p. 73-94. In L. Pondy, P. Frost, G. Morgan, G. en T. Dandridge (eds.). *Organizational culture*. Beverly Hills, CA, Sage.
- Maanen, John van. 1988. *Tales of the Field. On writing Ethnography*. Chicago, University of Chicago Press.
- Malinowsky, Bronislaw. 1922. *Argonauts of the Western Pacific*. Londen, Routledge.
- March, J.G. en J.P. Olsen. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Noorwegen, Universitetsforlaget.
- Martin, Joanne. 1992. *Cultures in Organizations, Three Perspectives*. New York, Oxford University Press.
- Mastenbroek, W.F.G. 1991. *Conflict hantering en organisatieontwikkeling*. Alphen, Samsom.

- Mayo, E. 1933. *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York, McMillan.
- Marx, E.C.H. 1986. Schoolorganisatorische aspecten van waardengerichtheid in het onderwijs bij uiteenlopende schoolculturen. *Handboek Schoolorganisatie*, februari 1986.
- Mead, Margaret. 1928. *Coming of Age in Samoa*. New York, W. Morrow.
- Mead, G.H. 1970 (1934). *Mind, Self and Society*. Chicago, University of Chicago Press.
- Mensfoort, Karin van. 1992. *Cultuurdiagnose regio Kennemerland*. Apeldoorn, afstudeerscriptie Nederlandse Politie Academie, ongepubliceerd.
- Miedema, Henriëtte en Annelen van Schaardenburg. 1993. ProMES. Prestaties van wijkteams. *Tijdschrift voor de Politie*, 55, p. 336-339.
- Mijn, Eliza. 1985. *'t Fluistert van binnen*. Den Haag, Koninklijke Bibliotheek.
- Mintzberg, H. 1983a. *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Mintzberg, H. 1983b. *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Mintzberg, H. 1991. *Mintzberg over Management*. De wereld van onze organisaties. Amsterdam, Veen B.V.
- Mintzberg, H. 1992. *Organisatiestructuren*. Schoonhoven, Academic Service.
- Mol, N.P. 1988. Budgettering van dienstonderdelen. *Management van Overheidsorganisaties*, p. 1-14.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organizations*. Londen, Sage Publications.
- Mulkay, Michael. 1988. *On Humour. Its Nature and Its Place in Modern Society*. Cambridge, Polity Press.
- Pascale, R. en A. Athos. 1981. *The Art of Japanese Management*. New York, Simon & Schuster.

- Perrow, C. 1967. A framework for the comparative studies of organizations. *ASR* 32, p. 194-208.
- Perrow, C. 1970a. *Organizational analysis: a sociological view*. Londen, Belmont.
- Peters, J.P en R.H. Waterman. 1982. *Excellente ondernemingen*. Utrecht, Veen.
- Pettigrew, A.M. 1979. On Studying organizational Cultures. *Administrative Science Quaterly*, 24.
- Pfeffer, Jeffrey. 1981. *Power in Organizations*. Cambridge, Ballinger Publishing Company.
- Pröpper, I.M.A.M. 1993. *Inleiding in de organisatietheorie*. 's Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V.
- Punch, M. 1979. *Policing the Inner City*. Londen, Jacmillan
- Punch, M (ed.). 1983. *Control in the Police Organization*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Reeser, C. 1969. Some Potential Human problems of the project Form of Organization. *Academy of Management Journal*, p. 459-467.
- Reus-Ianni, E. 1984. *Two Cultures of Policing - street cops and management cops*. New Brunswick, Londen, Transaction Books.
- Schuit, Lilian. 1992. Meedenken. *Vrouw en Bedrijf*, p. 38.
- Scolnick, J. 1966. *Justice without trial*. New York, Wiley.
- Rosenthal, U., P. 't Hart en P. en A. Cachet. 1987. *Politie-management: een politiek bestuurlijke visie*. Arnhem, Gouda Quint BV.
- Rosenthal, U. en J. de Vries 1996. Enquête politiepersoneel. *De hoogste tijd: buiten de carrousel*. Leiden, RU Leiden.
- Salancik, G.R. en J. Pfeffer. 1977. Who Gets Power and How They Hold on to It: A Strategic-Contingency Model of Power. *Organizational Dynamics*, p.3-21.
- Sanders, G.J.E.M. en J.A. Neuijen. 1989. *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*. Den Haag, Van Gorcum/Stichting Management Studies.

- Schein, Edgar H. 1985. *Organizational Culture and Leadership. A dynamic view*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Schein, Edgar H. 1992. *Organizational Culture and Leadership. Second Edition*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Segers, J.H.G. 1989. *Methoden voor de sociale wetenschappen*. Assen/Maastricht, Van Gorcum.
- Smith, D.E. 1965. Front-line Organization of the State Mental Hospital. In: *Administrative Science Quaterly*. Jrg. 1965/3, p. 381-399.
- Spradley, J.P. 1979. *The Ethnographic Interview*. New York, Holt Rinehart Winston.
- Spradley, J.P. 1980. *Participant Observation*. New York, Holt Rinehart Winston.
- Stichting Maatschappij en Politie. 1995. *Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie ter discussie*. Dordrecht, Stichting Maatschappij en Politie.
- Stol, W.P.H. 1992. Het beoordelen van overheidsinstellingen: sociale effectiviteit. *M&O-Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 6, p. 522-542.
- Stol, W. Ph. 1996. *Politie-optreden en informatietechnologie. Over sociale controle van politiemensen*. Lelystad, Koninklijke Vermande.
- Suyver, J.J.H. 1986. *Politie in de rechtsorde*. Zwolle, Tjeenk Willink.
- Tennekes, J. 1990. *De onbekende dimensie. Over cultuur, cultuurverschillen en macht*. Leuven/Apeldoorn, Garant.
- Tennekes, J. 1995. *Organisatiecultuur: een antropologische visie*. Leuven/Apeldoorn, Garant.
- Tennekes, J. en H. Wels. 1990. Organisatiecultuur: een antropologische benadering. *M&O, Tijdschrift voor Organiseatiekunde en Sociaal Beleid*, 2, p. 142-165.
- Teulings, A.W.M. 1995. IRT-enquête laat zien dat politie juist professioneler wordt. *NRC Handelsblad*.

- Torre, Edward van der. 1991. *Politiewerk in beeld*. Leiden, Rijksuniversiteit Leiden.
- Torre, Edward van der. 1993. Strategieën voor het mobiliseren van omstanders. *Het tijdschrift voor de politie*, 12, p.367-370.
- Trompenaars, F. 1986. *De organisatie als culturele constructie*. Proefschrift.
- Trompenaars, F. 1993. *Riding the Waves of Culture*. Londen, Brealey Publishing.
- Turner, Victor. 1957. *Schism and Continuity in an African Society*. Manchester: University Press.
- Udink, Evelien. 1994. *Verslag Observatiestudie Politie Kennemerland Wijkteam Centrum*. Haarlem, Politie Kennemerland. Interne notitie: ongepubliceerd.
- Visser 't Hooft, C. 1986. Managementgoden in het voortgezet onderwijs. In: *MESO*.
- Weber, Max. 1921. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, Mohr.
- Wester, Fred. 1987. *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Bussum, Coutinho.

MC C9904L023

ISBN 90-75498-24-1