

# Andere wijze van brieven leidt tot effectievere sturing van politieoptreden

Astrid Scholtens is onderzoeker bij Crisislab.

**In 2012 heeft onderzoek laten zien dat de briefing als sturingsinstrument nauwelijks effectief is, alleen al omdat informatie en opdrachten slecht onthouden worden. Twee basisteams hebben met ondersteuning in de twee jaren erna twee nieuwe sturingsconcepten ontwikkeld inclusief een nieuw briefingsconcept. Deze nieuwe sturingsconcepten bleken effectiever in de zin dat opdrachten beter onthouden en ook uitgevoerd werden.**

De operationele politiebriefing staat als sturingsinstrument al lange tijd centraal in de (nationale) doctrines over de gewenste werkwijzen van de politie. Met de introductie van de Nationale Politie is het thema (de)brieven nog nadrukkelijker op de agenda gezet: het thema is als een van de vier focuspunten voor de aankomende jaren benoemd. In de kern gaat het bij de operationele politiebriefing om het (laten) samenstellen en het op een vast moment plenair presenteren van informatie (aan de hand van een set dia's) die noodzakelijk wordt geacht voor de taakuitvoering van operationele politiefunctionarissen. We zullen dit telkens aanduiden als de klassieke briefing.

## Effectiviteit van sturing

Sturing binnen organisaties is de functie die strategische organisatiedoelen omzet, vaak via meerdere tussenstappen, in opdrachten voor uitvoerend personeel en toeziet op de uitvoering ervan. De sturingsfunctie is *effectief* als de operationele taakuitvoering in lijn is met wat strategisch werd besloten. Onderdeel van de opdracht is de informatie die medewerkers nodig hebben om de opdracht uit te voeren.

## Klassieke plenaire briefing nauwelijks effectief

In 2012 heeft Crisislab in opdracht van het Programma Politie en Wetenschap een onderzoek uitgevoerd naar enkele kernaspecten die de effectiviteit van de klassieke briefing als sturingsinstrument bepalen: werd de inhoud van de briefing strategisch bepaald, werden de gepresenteerde opdrachten onthouden en werd op de uitvoering toegezien (Scholtens et al. 2013)? Uit dit onderzoek bleek dat de klassieke briefing als sturingsinstrument eigenlijk van geen betekenis is, onder andere omdat:

- besluitvorming over de inhoud en vormgeving van de klassieke briefing in essentie decentraal plaatsvindt op het niveau van de opstellers van de briefing (werkvoorbereiders). Er vindt bij het opstellen van de briefing vrijwel geen sturing plaats door korps-, districts- of teamleiding;

- opdrachten, die dus niet door de leidinggevenden worden bepaald, niet als zodanig herkend worden en maar 31% van de informatie onthouden wordt. Dat opdrachten niet herkend worden, kon eigenlijk niet verbazen, omdat ze ongericht en weinig precies geformuleerd worden;
- er geen systematische monitoring van de uitvoering van de opdrachten plaatsvindt, zodat het niet uitvoeren van opdrachten niet aan het licht komt.

De bevindingen van het onderzoek werden herkend door de politiepraktijk en gaven extra energie aan een aantal initiatieven op basisteamniveau die probeerden de klassieke plenaire briefing te verbeteren.

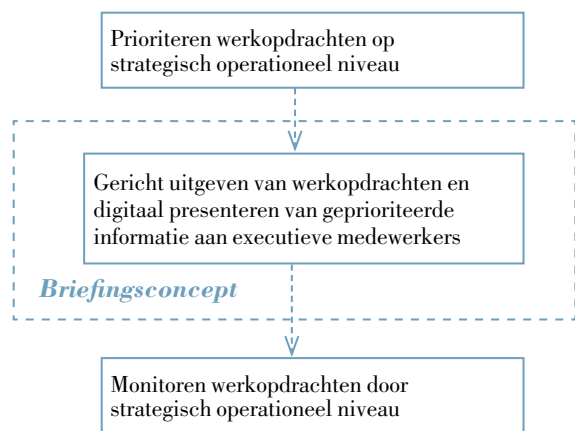
## Van briefingsconcepten naar sturingsconcepten

In 2013/2014 zijn twee basisteams (Noord-Drenthe en Dronten, Noordoostpolder en Urk, DNU) een project gestart om tot een effectievere sturing te komen. In beide regio's heeft een ontwikkelteam, bestaande uit medewerkers uit het betreffende basisteam en begeleid door Crisislab, in eerste instantie een nieuw briefingsconcept ontwikkeld. Beide briefingsconcepten gaan in de basis uit van het gericht op de persoon uitgeven van opdrachten en het digitaal aanbieden van geprioriteerde taakinformatie, zijnde de informatie die nodig is om de opdracht te kunnen uitvoeren en algemene veiligheidsinformatie. De professionele medewerker moet dus zelf de geprioriteerde informatie opzoeken. De plenair gepresenteerde, klassieke briefing komt daarmee te vervallen.

Tijdens beide ontwikkeltrajecten bleek dat de briefingsconcepten niet los gezien konden worden van het prioriteren van de werkopdrachten en het monitoren van de uitvoering door 'een leidinggevende'. Zouden de opdrachten wederom door de werkvoorbereiders worden bepaald en zou niet op uitvoering worden toegezien, dan zou dat betekenen dat elke vorm van briefing *als sturingsinstrument* blijvend van beperkte waarde zou zijn. Daarom is in beide ontwikkeltrajecten breder gekeken en zijn er uiteindelijk twee *sturingsconcepten* op basisteamniveau ontwikkeld, waar beide briefingsconcepten deel van uitmaken.



**Sturingsconcept**



**De twee sturingsconcepten**

Het sturingsconcept betreft de volgende niveaus:

- strategisch operationeel leidinggevende (van het basisteam);
- frontlijnleidinggevende;
- uitvoerders in de frontlijn (de executieve medewerkers).

**Het nieuw ontwikkelde sturingsconcept van basisteam Noord-Drenthe bestaat uit de volgende onderdelen:**

- Een dagelijks sturingsoverleg (COP-moment), waarin onder leiding van de strategisch operationeel leidinggevende de werkopdrachten voor de komende 24 uur voor het hele basisteam worden bepaald, inclusief de benodigde capaciteit.
- Een sturingslijst, waarin enerzijds de werkopdrachten en de geprioriteerde informatie staan beschreven, zodat de medewerkers deze zelf kunnen opzoeken, en waarin anderzijds per werkopdracht een korte terugkoppeling (debriefing) door de betreffende medewerker(s) gegeven wordt.
- Werkoverdrachtsmomenten, waarin de ene dienst het werk overdraagt aan de volgende dienst.
- Een vast debriefingsmoment.

**Het nieuw ontwikkelde sturingsconcept van basisteam DNU bestaat uit de volgende onderdelen:**

- Een wekelijks operationeel sturingsoverleg (WOSO), waarin onder leiding van de strategisch operationeel leidinggevende de lokale problemen voor de week bepaald worden. Per gemeente is één wijkagent aanwezig, zodat specifieke wijkproblematiek namens de andere wijkagenten kan worden ingebracht.
- Een dagelijks operationeel sturingsoverleg (DOSO), waarin onder leiding van de strategisch operationeel leidinggevende de werkopdrachten voor de komende 24 uur voor het hele basisteam worden bepaald, inclusief de benodigde capaciteit.

- Een werkoverdracht per dienst, waarin de opdrachten mondeling door de frontlijnleidinggevende worden uitgegeven. De frontlijnleidinggevende geeft bevindingen over de uitvoering van de werkopdrachten weer in een dagjournaal, wat door de strategisch operationeel leidinggevende als debriefing gebruikt wordt.
- Een speciale tool (DNU.nl), waarin de werkopdrachten en de geprioriteerde informatie (taakinformatie en veiligheidsinformatie) kort en bondig staan beschreven.

**Hoe werken de nieuwe concepten in de praktijk?**

Tijdens twee testweken en twee terugkomdagen in elk basisteam is naar de uitvoering van beide sturingsconcepten gekeken en heeft er, overeenkomstig het onderzoek uit 2012, een effectmeting van de briefingsconcepten plaatsgevonden. Alleen de executieve medewerkers die een werkopdracht hadden gekregen, hebben daartoe een vragenlijst in moeten vullen. In Noord-Drenthe ging het om 12 respondenten, in DNU ging het om 38 respondenten. Alvorens de (executieve) medewerkers, van wie wij wisten dat zij een opdracht hadden gekregen, een vragenlijst uit te reiken, is gevraagd of zij die dag een opdracht hadden gekregen.

Er zijn steeds (overeenkomstig met het onderzoek uit 2012) de volgende vragen gesteld:

- een *free recall*<sup>1</sup>-vraag over de ontvangen werkopdracht: ‘Beschrijf zo volledig mogelijk welke werkopdracht u vandaag heeft gekregen.’
- een *cued recall*<sup>2</sup>-vraag over de specifieke taakinformatie, bijvoorbeeld: ‘In welke wijken vond het toezicht plaats?’
- een of meerdere *cued recall*-vragen over de veiligheidsinformatie, waarbij steeds een foto van een persoon werd getoond waarna de respondenten de gepresenteerde personalia moesten opschrijven.

Het bleek dat:

- alle respondenten, op één na, bevestigden dat zij die dag een opdracht hadden gekregen;
- de opdrachten die nu gericht op de persoon werden uitgegeven, grotendeels onthouden werden;

Opdracht onthouden		
ja	ja*	nee
25	18	5

In de categorie ‘ja\*’ vallen de respondenten die de hoofdactie van de opdracht weliswaar hadden onthouden, maar een deelaspect ervan niet.

Ter illustratie: In onderstaande opdracht heeft de respondent het onderdeel ‘Bij overtredingen (drankgebruik etc) waar mogelijk bekeuren’ niet opgenomen in zijn antwoord. Hij heeft de hoofdactie wel verwoord: ‘controle i.v.m. overlast locatie x, bij aantreffen jeugd wegsturen’. Dit antwoord werd dan beoordeeld met een ja\*.

Overlast bij voetbalveldje achter school [...]	
Werkopdracht voor 13.02 <ul style="list-style-type: none"> <li>• controleren van genoemde locatie</li> <li>• bij aantreffen deze wegsturen</li> <li>• bij overtreding (drankgebruik etc.) waar mogelijk bekeuren</li> <li>• Afmuteren in BVH nummer [...]</li> </ul>	
Locatie	[...]
Incident	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vernieling</li> <li>• achterlaten rotzooi</li> <li>• urineren tegen schoolgebouw</li> <li>• geluidsoverlast door voetballen in de late avonduren</li> </ul>
Tijdstippen	middag en avonduren

- volgens eigen opgave van de deelnemende politiefunctionarissen bijna alle uitgezette opdrachten ook werden uitgevoerd. Een belangrijke nuance volgt hieronder.

Een zorg die leefde binnen, maar ook buiten, de twee deelnemende basisteams is of operationele politiefunctionarissen de nieuwe werkwijze wel zouden appreciëren. Deze zorg bleek onterecht: medewerkers ervaren deze nieuwe werkwijze, het krijgen van een specifieke opdracht, als bijzonder positief. Het maakt hen in hun perceptie verantwoordelijk voor een specifieke taak en het is duidelijk wat zij concreet moeten doen.

### Kanttekeningen

In de eerste plaats bleek het lastig voor de onderzoekers om exact vast te stellen of een opdracht ook daadwerkelijk was uitgevoerd. Regelmatig bleek de formulering van de opdrachten niet duidelijk, zodat niet kon worden vastgesteld of opdrachten ook echt waren uitgevoerd in lijn met wat de opsteller beoogde. In het bijzonder bleek de formulering van de opdrachten van de leidinggevend en werkvorbereiders (informatiecoördinatoren) regelmatig ambigu: er kon door de executieve medewerkers gekozen worden voor een lichte of zware invulling van de opdracht. Het kan dan ook niet verbazen dat het onderzoek suggereert dat in de uitvoering systematisch voor de lichte variant wordt gekozen (zie ook de illustratie hierboven: in het voorbeeld werd door de respondent voor de lichte variant ‘gekozen’).

In de tweede plaats bleek veiligheidsinformatie nauwelijks door de medewerkers opgezocht en/of onthouden te worden. Dit is opvallend, omdat de veiligheidsinformatie juist als ‘need to know’-informatie wordt gezien door de politiemedewerkers. Niet alleen in beide ontwikkeltrajecten, maar ook uit andere onderzoeken komt dit beeld naar voren (zie bijvoorbeeld Scholtens et al. 2013 en Den Hengst & In ’t Veld 2014): de communis opinio binnen de politie is dat men feitelijk niet de straat op kan/mag zonder op de hoogte te zijn van de veiligheidsinformatie. Uit deze onder-

zoeken blijkt dan ook dat de klassieke plenaire briefing in de beleving van velen vooral bedoeld is om veiligheidsinformatie te presenteren. Dit vervolgonderzoek laat zien dat op het moment dat medewerkers de veiligheidsinformatie zelf moeten opzoeken, de noodzaak om op de hoogte te zijn van deze informatie minder lijkt te zijn.

### Ook de politie heeft sturing nodig

De nieuwe sturingsconcepten legden wel een ‘nieuwe zwakste schakel’ in de aansturing van operationele politie-medewerkers bloot. Hoewel in beide nieuwe sturingsconcepten de opdrachten ten minste onthouden kunnen worden, moeten ze nog wel begrijpelijk en zinvol zijn en moet hun uitvoering nog steeds wel gemonitord worden.

Een enkele uitzondering daargelaten, namen de strategisch operationeel leidinggevend en onvoldoende tijd om zich op hun rol als leidinggevend aan de frontlijn voor te bereiden. Het resultaat was dat ze bij hun primaire taak om opdrachten te prioriteren vooral werden gesouffleerd door de informatiecoördinatoren. Zij hadden ook vrijwel geen betrokkenheid bij de precieze formulering van de opdrachten.

De frontlijnleidinggevend en monitorden de uitvoering van opdracht beperkt en koppelden in ieder geval niet tot nauwelijks iets terug over de uitvoering van de opdrachten. Daarmee is het monitoren van de opdrachten door de strategisch operationeel leidinggevend en al onmogelijk geworden, maar zij sturen op hun beurt nauwelijks op de frontlijnleidinggevend en. Wanneer ‘toevallig’ bleek dat uitvoerende politiefunctiearissen zonder goede reden afweken van opdrachten, vonden zowel de strategisch operationeel leidinggevend en als de frontlijnleidinggevend en het buitengewoon lastig om directief te sturen. Een terugkerend citaat was dat ‘functionarissen hun eigen professionele ruimte mogen kiezen’.

In *Doctrine Intelligence gestuurd politiewerk* van de Politieacademie wordt gesteld dat ‘het uitgangspunt [is] dat de organisatie er van uit kan gaan dat medewerkers uitgezette opdrachten uitvoeren. Controle is nodig omdat het kan zijn dat door gereede omstandigheden geen uitvoering is gegeven aan de opdracht en dat de opdracht opnieuw geformuleerd en uitgezet moet worden’ (Kop & Klerks 2009). De Nationale Politie stelt dat ‘iedere professional recht [heeft] op ruimte en vertrouwen. De ruimte wordt bepaald door de context. We optimaliseren de context door overbodige kaders weg te halen. Professionals die hun vak verstaan, zich willen verantwoorden (transparantie) en continu reflecteren om merkbaar beter te worden, krijgen vertrouwen en ruimte’ (Projectgroep Sterk Sturingsconcept).

Bedacht moet worden dat van de betreffende leidinggevend en nog nooit is verwacht dat zij directief sturing geven aan de uitvoering en in de weken voorafgaand aan de testweek ook niet zijn geholpen om dat te leren doen. De impliciete aan-

name was dat zij dat gezien hun functie wel zouden kunnen. Tijdens de testweek werden zij dan ook min of meer in het diepe gegooid. Het is zo bezien bijna verrassend dat beide sturingsconcepten, mede dankzij de ondersteuning van de werkvoorbereiders (informatiecoördinatoren), toch nog redelijk werden uitgevoerd.

De verzachtende omstandigheid (het ontbreken van ervaring) die tijdens de testweek gold, gold natuurlijk niet meer tijdens de terugkom-tweedaagse die ongeveer drie maanden later plaatsvond. Toen bleek dat de operationeel leidinggevendenden min of meer op dezelfde voet waren doorgegaan, ook al waren de bevindingen over de (beperkte) sturing bekend bij ten minste de leden van de werkgroepen en in een van de basisteams bij een 'hogere' leidinggevende. Vanzelfsprekend is dit geen verwijt aan de leden van de werkgroep, omdat dit zou betekenen dat zij hun directe collega's of zelfs een hogere leidinggevende op hun manier van leidinggeven hadden moeten aanspreken, wat niet van hen verwacht mag worden.

### Conclusie

Het vervolgonderzoek heeft laten zien dat beide nieuwe sturingsconcepten werkbaar zijn in de zin dat ze de strategisch operationeel leidinggevendenden daadwerkelijk ondersteunen bij 'het sturen' op het werk.

Dit komt in de eerste plaats doordat de briefingsconcepten als onderdeel van de sturingsconcepten nu effectief zijn vormgegeven in de zin dat opdrachten, in tegenstelling tot de klassieke plenaire briefing, gericht uitgegeven en daardoor grosso modo onthouden en ook uitgevoerd worden.

In de tweede plaats komt dit doordat de strategisch operationeel leidinggevendenden een gremium is geboden om met input van anderen structureel het werk te prioriteren.

Een observatie is echter dat de operationeel leidinggevendenden dit gremium nog lang niet optimaal benutten. Een belang-

rijke conclusie is dat een essentieel onderdeel van het succesvol (kunnen) zijn van beide sturingsconcepten sturingswil en sturingskunde is. In tegenstelling tot wat de sturingsdoctrine van de Politieacademie en de Nationale Politie lijken te zeggen, is er geen reden om aan te nemen dat de politie afwijkt van andere frontlijnorganisaties. Uitvoerende medewerkers hebben in ieder geval behoefte aan sturing (inclusief monitoring) en waarderen dat volgens dit vervolgonderzoek ook. <<

### Literatuur

- Hengst, den M. & M. In 't Veld (2014). *Brieven voor en door basisteams; een onderzoek naar verbetering in de overdracht van briefingsinformatie*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Kop, N. & P. Klerks (2009). *Doctrine Intelligence gestuurd politiewerk*. Apeldoorn: Politielectoraat RechercheKunde.
- Nationale Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*.
- Projectgroep Sterk Sturingsconcept (2013). *Scherp sturen op de operatie; aanzet tot dialoog*.
- Scholtens, A., J. Groenendaal & I. Helsloot (2013). *De operationele politiebrieffing onderzocht; een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebrieffing*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, politiekunde nr. 51.
- Scholtens, A. (2015). *De operationele politiebrieffing onderzocht (2); een actie(vervolg)onderzoek om tot een effectieve politiebrieffing te komen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, politiekunde nr. 51a.

### Noten

- 1) Bij een *free recall*-vraag wordt de respondent gevraagd om alles op te schrijven wat hij of zij van een bepaald onderwerp (in dit geval de opdracht) kan herinneren.
- 2) Bij een *cued recall*-vraag krijgt de respondent over een bepaald onderwerp eerst een brokje informatie (bijvoorbeeld een afbeelding of een naam) om een bepaalde herinnering te stimuleren, waarna hem of haar wordt gevraagd aan te geven wat de boodschap/informatie is die bij dit brokje informatie hoort en/of om meer bijbehorende informatie te geven.

### Commentaar NP

Met de komst van de Nationale Politie is brieven als één van belangrijkste ambities van het korps neergezet. Om invulling aan deze ambitie te geven is het landelijke project Brieven /Debrieven opgezet. Dit project houdt zich bezig met het vormgeven van een landelijk operationeel briefingproces voor de RBT's en een nieuwe landelijke tool. Er vindt een nauwe samenwerking plaats tussen de eenheden en het project om zo te komen tot een passend proces en tool. Ook heeft het project gebruik gemaakt van de eerdere onderzoeksuitkomsten van Crisislab.

Aandachtspunten van Crisislab over bijvoorbeeld de rol van de leidinggevendenden is bewust binnen het project meegenomen. De leidinggevende is binnen het proces verantwoordelijk voor de briefing. Hij bepaalt, op basis van voorgestelde dia's door de samensteller, wat er tijdens de briefing getoond wordt. Hij baseert zijn keuzes op de prioriteiten, die onder andere op basis van lokale veiligheidssituaties, vooraf binnen de eenheid gesteld zijn. Verder zorgt hij voor de debriefing van de eerder die dag uitgedeelde werkopdrachten. Dat zijn deels opdrachten die één op één gegeven zijn en die tijdens de briefing worden verdeeld. Debrieven kan zowel plenair als individueel gebeuren.

Plenair dient een breder doel dan individueel. Hierin speelt naast de inhoudelijke terugkoppeling van de opdracht en, indien nodig, de emotionele verwerking het delen van informatie en het leren van elkaar ook een rol.

In het proces blijft de plenaire briefing een onderdeel. Deze briefing is niet alleen een sociaal moment om elkaar te zien, het gaat ook om veiligheid. Het team wil weten met wie men werkt die dienst. Het maakt verschil of je met ervaren collega's de dienst ingaat of met minder ervaren collega's. Daarnaast is het verrijken van de opdracht met informatie die een andere collega heeft over een persoon of situatie een belangrijk item. Collega's gaan zo beter geïnformeerd de straat op en kunnen de situatie die kan ontstaan beter inschatten.

De landelijke briefingtool die gebouwd wordt sluit aan bij het nieuwe proces. De tool is gebruikersvriendelijk, opgehaalde gebruikerswensen zijn erin opgenomen, overzichtelijke dia's en daarnaast zijn dia's landelijk deelbaar tussen basisteams, ook van andere eenheden.

**Hans Broere**, Landelijk projectleider Realtime Intelligence Centers en Brieven/Debrieven