

De tevredenheid met het laatste politiecontact

Kees van der Vijver, Peter Geurts en Olga Zoomer

Enschede, november 2009

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Sinds jaren gebruiken politiekorpsen bij hun beleidsvorming de uitkomsten van bevolkingsonderzoeken die inzicht verschaffen in, bijvoorbeeld, door burgers ervaren wijkproblemen, slachtofferschap, onveiligheidsgevoelens, het oordeel van burgers over hun contacten met de politie of meer in het algemeen de tevredenheid over het functioneren van de politie. Dit type onderzoek kwam in de jaren zeventig van de vorige eeuw van de grond, in de Verenigde Staten (Skogan 1978, Charles 1980, Decker 1981), en ook in Nederland. (Hecke 1969, Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek 1976, Junger-Tas en Van der Zee-Nefkens 1978, Derksen 1982, Van der Vijver 1983). Bevolkingsonderzoek werd al spoedig niet alleen gebruikt voor beleidsvorming, maar ook als evaluatiemiddel, bijvoorbeeld om vast te stellen of bepaalde veranderingen in het optreden van de politie tot resultaten leidden (Spickenheuer 1983) of om de gevolgen van organisatieveranderingsprocessen te bepalen, zoals de invoering van wijkteams in Haarlem (Broer et al. 1984, 1987). Het betrof in veel gevallen wetenschappelijk onderzoek, maar in verschillende korpsen werd het vergaren van informatie over oordelen van burgers een gewoon bedrijfsvoeringsinstrument. Korpsen initieerden in hun eigen gebied onderzoeken onder de bevolking op basis waarvan problemen die burgers in hun eigen wijk ervaren konden worden geanalyseerd en inzicht ontstond in de prioriteiten die burgers toekennen aan de verschillende probleemvelden. Om een zekere eenheid aan te brengen in al deze onderzoeken en vergelijking tussen de (inmiddels regionale) korpsen mogelijk te maken werd in 1993 de Politie-monitor Bevolking geïntroduceerd die tweejaarlijks (sinds 2002 jaarlijks) op landelijk niveau wordt afgenomen onder een grote steekproef uit de bevolking. Deze Politie-monitor Bevolking (PMB) is in 2006 vervangen door de Veiligheidsmonitor Rijk en kort daarop door de Integrale Veiligheidsmonitor. Overigens betekende dat niet het einde van het eigen onderzoek bij de korpsen. Zo worden er bijvoorbeeld door tal van korpsen wijkscans uitgevoerd en onderzoeken naar de tevredenheid onder slachtoffers die aangifte deden van een misdrijf.

Sinds 2003 zijn de uitkomsten van deze bevolkingsonderzoeken nog belangrijker geworden. In dat jaar werden in de prestatieconvenanten, gesloten tussen de politieministers en de regionale politiekorpsen, nadrukkelijk eisen gesteld met betrekking tot de tevredenheid van de bevolking over het functioneren van de politie. Volgens deze convenanten moesten de korpsen ervoor zorgen dat de tevredenheidsscores in de contractperiode verbeterden, waarbij als streefwaarde gold de hoogste door het korps behaalde scores. Een probleem hierbij is dat er onvoldoende inzicht bestaat in de vraag waardoor (on)tevredenheid over de politie wordt veroorzaakt, en daarmee welke maatregelen nodig zijn om een grotere tevredenheid te bewerkstelligen. De veelheid van onderzoek die gedurende de achterliggende jaren is verricht naar de oordeelsvorming over de politie heeft wel verbanden laten zien tussen de wijze waarop de politie opereert en het oordeel van de bevolking, maar deze zijn nu ook weer niet zo eenduidig dat ze veel concrete aanknopingspunten bieden om dat oordeel te beïnvloeden. Wel is duidelijk geworden dat tevredenheid over het contact met de politie niet zozeer wordt bepaald door de uitkomst van politie-interventies als wel door de wijze waarop politiefunctionarissen de burger bejegenen en omgaan met diens problemen en vragen (Derksen 1982, Van der Vijver 1983, Lammers 2004, *Actieve Wederkerigheid* 2005).

Hoewel er weinig twijfel bestaat over het belang van een bevolking die vertrouwen heeft in de politie en van oordeel is dat deze goed functioneert, is het de vraag in hoeverre de politie zelf op dat vertrouwen en dat oordeel invloed kan uitoefenen. Daarmee wordt tevens de vraag opgeworpen of de uitkomsten van bevolkingsonderzoek eigenlijk wel geschikte indicatoren zijn om het functioneren van de politie te beoordelen. Tevredenheid als indicator van het

functioneren van de politie impliceert dat de politie daarop invloed heeft en dat de bevolking veranderingen in het optreden ook werkelijk opmerkt. Terwijl in de beleidspraktijk de vraag of onderzoek naar het oordeel van de bevolking over de politie een bruikbaar middel is om de werkwijze van de politie te evalueren stilzwijgend met 'ja' wordt beantwoord, blijft het probleem dat de politie wel allerlei maatregelen neemt om de tevredenheid van de burger te beïnvloeden, maar de score niet navenant ziet verbeteren. Zowel slechte als goede scores lijken onverklaarbaar; niet alleen korpsen die laag scoren, ook korpsen die hoog scoren weten niet wat daarvan de oorzaak is. Bovendien is er in veel regio's sprake van (vaak vrij sterke) schommelingen door de jaren heen en ook van forse verschillen binnen de regio. Onduidelijk is bijvoorbeeld of en in hoeverre tevredenheid iets zegt over de manier waarop politiemensen feitelijk hun werk doen, of dat het (mede) wordt beïnvloed door de beelden die burgers hebben van de politie en het politiewerk. Onduidelijk is ook wat burgers precies verwachten van de politie. Moet de tevredenheid worden verbeterd door het functioneren te beïnvloeden (en zo ja, welke aspecten dan van het functioneren), of door het beïnvloeden van de verwachtingen van burgers? En in hoeverre kunnen ook andere factoren een rol spelen, zoals een mogelijk verschil tussen een relatief politievriendelijke of een juist meer kritische bevolking? De vraag is ook in hoeverre allerlei mogelijke landelijke ontwikkelingen of landelijke gebeurtenissen een rol spelen bij de oordeelsvorming. Er bestaat dus behoefte aan inzicht in de vraag welke factoren de hoogte van de tevredenheidsscores bepalen. En uiteraard willen de korpsen graag weten welke (beleids)maatregelen een rol kunnen spelen bij het aanbrengen van verbeteringen.

Dat de tevredenheid met het laatste politiecontact (naast de beschikbaarheid van de politie) als basis is genomen voor de convenanten vindt haar grond in de idee dat juist het concrete optreden in interacties het meest vatbaar lijkt voor kwalitatieve verbetering. Thema's als de tevredenheid met het algemene functioneren van 'de politie', schattingen van de effectiviteit, en de invloed van de politie op gevoelens van onveiligheid zijn complexer en ook moeilijker beleidsmatig te beïnvloeden.

Het uitvoeren van bevolkingsonderzoeken om oordelen over het functioneren van de politie te verkrijgen die kan worden gebruikt voor de verbetering van het functioneren van de politie kent een relatief lange geschiedenis. (Van der Vijver 1983) Er is echter weinig bekend over de vraag hoe dat gebruik van die gegevens in beleidsmatig opzicht heeft plaatsgevonden. Was er sprake van gerichte beleidsontwikkelingen en hoe hebben die er uit gezien? Was er sprake van beïnvloeding van de uitvoerende medewerkers om de contacten anders aan te gaan? Of is het blijven steken in (bijvoorbeeld) organisatorische aanpassingen die uiteindelijk niet hebben geleid tot feitelijk ander gedrag aan de basis van de organisatie? Daarover is weinig bekend, zodat de vraag moeilijk te beantwoorden is of de kennis waarover de organisaties hebben beschikt ook daadwerkelijk is gebruikt om de beoordeling door de bevolking te verbeteren.

1. 2 De onderzoeksvragen

Om tevredenheidsscores als streefdoel te kunnen gebruiken moet aan twee voorwaarden worden voldaan: dergelijke cijfers moeten een betekenisvolle indicatie zijn van de kwaliteit van het functioneren van de politie én zij moeten kunnen worden beïnvloed door het functioneren van de politie te veranderen. De vraag welke factoren van invloed zijn op de tevredenheidsindicatoren en in hoeverre de politie deze factoren kan beïnvloeden, werd enkele jaren geleden in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzocht door Intomart. De resultaten zijn beschreven in het rapport *Actieve Wederkerigheid* (2005). In dit rapport wordt geconcludeerd dat de ontevredenheid van

burgers over het contact met de politie voor een belangrijk deel kan worden verklaard door factoren waarop de politie zelf invloed kan uitoefenen. Het gaat burgers er in contacten met de politie vooral om serieus te worden genomen. Mensen willen inbreng hebben en ze willen dat het contact leidt tot zichtbare activiteiten. Zij willen ‘echt’ contact. Eerder onderzoek en ook eerdere overzichtsstudies kwamen tot vergelijkbare bevindingen (Derksen 1982, Van der Vijver 1983). De belangrijkste verdienste van *Actieve Wederkerigheid* is dat het deze bevindingen scherper en helderder heeft neergezet.

In dat rapport zijn aanbevelingen geformuleerd die ertoe moeten leiden dat burgers tijdens hun contacten met de politie sterker het gevoel krijgen serieus te worden genomen. De verwachting is logischerwijs dat wanneer de politie haar optreden op deze terreinen verbetert, de tevredenheidsscores navenant hoger zullen komen te liggen. De onderzoekers lijken er daarbij min of meer automatisch van uit te gaan dat verbeteringen die in bepaalde korpsen zijn opgetreden in de jaren voorafgaand aan hun onderzoek een gevolg (moeten) zijn van beleid. Als zij bijvoorbeeld vaststellen dat de tevredenheid in een bepaald korps op het niveau ligt van de streefwaarde, dan wordt gesteld dat dit korps die streefwaarde heeft ‘gehaald’: ‘...kennelijk heeft het door de korpsen ingezette beleid...dus al vruchten afgeworpen...’ (*Actieve Wederkerigheid* 2005, 69). De verbeteringen die zijn geconstateerd worden dus toegeschreven aan het beleid in de betreffende regio’s. En hoewel een verlaging of een constant blijven van de tevredenheidsscore in het rapport niet in relatie wordt gebracht met het ontbreken van beleid of met ‘onjuist’ beleid, is de teneur van het rapport toch in die richting. Er wordt kennelijk uitgegaan van een relatief eenduidige en enkelvoudige ontwikkeling: de gehele regio ontwikkelt zich op een vergelijkbare positieve of negatieve wijze. Beleidsverschillen binnen de regio’s worden niet aan de orde gesteld. Dat geldt evenzeer voor factoren buiten de politie, zoals incidenten of meer algemene regionale of lokale maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zouden kunnen zijn op de houding van de bevolking. Weliswaar gaat het rapport wel in op de invloed van (concrete positieve en negatieve) berichten over de politie in de pers en wordt een turbulente raadsverkiezing in 2002 terloops genoemd als verklaring voor de zeer lage tevredenheidsscore van het korps Rotterdam-Rijnmond in dat jaar (p. 35, voetnoot), maar aan dit soort gegevens wordt in de aanbevelingen verder geen aandacht besteed. Uiteraard ging het in dit rapport primair om aspecten waarop de politie zelf invloed kan uitoefenen, maar dat neemt de indruk niet weg dat hier sprake is van wat wel een *beleidsbias* wordt genoemd. Een dergelijke *bias* kan de korpsen in problemen brengen. Als er vanuit wordt gegaan dat er een eenduidige relatie bestaat tussen de hoogte van de tevredenheidsscores en het beleid, dan is duidelijk dat elke andere dan positieve groei van de oordelen automatisch een omissie van het beleid is geweest. De vraag is of dit uitgangspunt te verdedigen valt. Al was het maar omdat onderzoek één en andermaal heeft laten zien dat het verhogen van tevredenheidsscores zelden slaagt. Dit betekent concreet of er in de regio’s waar de tevredenheidsscores zijn gestegen ook inderdaad kan worden gesproken van beleid dat die verbeteringen tot gevolg kan hebben gehad en als spiegelbeeld de vraag of de regio’s die achteruit zijn gegaan geen beleid hebben ontwikkeld of wellicht ander beleid dat minder effectief is. Van eventuele effectiviteitsverschillen tussen diverse beleidsopties kunnen de regio’s immers leren. Dit maakt de vraag van belang of klopt wat in *Actieve Wederkerigheid* wordt verondersteld: is het aantoonbaar dat korpsen die beter scoren ook ‘meer’ of ‘ander’ beleid voeren? En zo ja, welk beleid is dat dan? En is het ook aannemelijk dat dat beleid heeft geleid tot ander optreden van de politie en aansluitend tot een andere waarneming door burgers en tot een ander oordeel?

Maar daarmee zijn we er niet. Want ook als de oordelen kunnen worden beïnvloed door het optreden van de politie, dan mag daarmee nog niet automatisch als gegeven worden beschouwd dat die oordelen ook kunnen worden gebruikt als basis voor vergelijking van het

functioneren. Zo kunnen de oordelen bijvoorbeeld worden beïnvloed door factoren die niet te maken hebben met het functioneren, maar met de beeldvorming of met verwachtingen. Oordelen kunnen bijvoorbeeld mede worden gevormd door krachtige factoren die *onafhankelijk* zijn van politieoptreden, zoals de invloed van de media. Ondanks het feit dat de tevredenheidsscores beïnvloedbaar zijn door de politie, kunnen zij zich toch een andere kant op ontwikkelen dan men alleen op grond van het politieoptreden zou verwachten. Ook is het mogelijk dat, om welke reden dan ook, de veronderstelling van *Actieve Wederkerigheid* niet klopt en dat de oordelen minder beïnvloedbaar zijn dan men op grond van de onderzoeksresultaten zou vermoeden.

Daarnaast staat de vraag centraal wat die tevredensheidsscores zeggen over het functioneren van de politie en wat de voor- en de nadelen zijn van het gebruik van die scores als maat om korpsen te beoordelen (waarbij het kan gaan om zowel om vergelijkingen van prestaties over de tijd of over korpsen, als om de toetsing of een bepaald niveau van tevredenheid is gerealiseerd).

Dat leidt tot de volgende doelstelling van het onderzoek:

Het onderzoek heeft tot doel na te gaan wat de tevredenheidsscores van de Politiemonitor betekenen en of het gebruik van deze scores in het beleid kunnen leiden tot een beïnvloeding van de mate van tevredenheid die de bevolking jegens de politie koestert.

Deze probleemstelling heeft geleid tot de formulering van de volgende onderzoeksvragen:

1. Is er een relatie tussen het beleid van de politie en de tevredenheidsscores en hoe kan die relatie worden geïnterpreteerd?
2. Wat leert nadere analyse van de tevredenheidsscores over de relatie tussen de hoogte van de scores en de mogelijke verklaringen daarvoor?
 - a. Hoe ligt de variantie binnen de regio's en hoe verhoudt deze variantie zich tot de tussenregionale variantie?
 - b. Zijn de longitudinale ontwikkelingen binnen de regio eenduidig en voorspelbaar, of lopen zij juist sterk uiteen?
 - c. Zijn er verklaringen mogelijk voor verschillen in variantie en ontwikkeling tussen en binnen de regio's en in de longitudinale ontwikkeling?
3. In hoeverre kunnen de tevredenheidsscores over de politie in verband worden gebracht met het (objectief vaststelbare) functioneren van de politie

2. Theoretische verdieping

Dit hoofdstuk bevat een theoretische verdieping. Wij gaan in de eerste plaats in op de kernbegrippen uit deze studie, ‘contact’ en ‘tevredenheid’ om na te gaan wat er in wetenschappelijke zin precies wordt gemeten. Daarnaast gaan wij in op de literatuur die is verschenen rond de tevredenheid met politiecontacten. Het gaat er daarbij enerzijds om inzicht in factoren die de hoogte van de tevredenheidsscores verklaren, anderzijds om na te gaan hoe komt het dat die scores zo moeilijk te beïnvloeden zijn.

2.1 De kernbegrippen uit deze studie

Het begrip ‘contact’

In de PMB wordt gevraagd naar de tevredenheid met een contact of, om preciezer te zijn, met een ‘contact in uw gemeente’. Daarmee wordt kennelijk bedoeld een contact in de gemeente waar de respondent woont. Wat er precies onder een contact wordt verstaan legt de vragenlijst niet uit. In de door de enquêteur in te vullen antwoorden wordt een aantal contacten genoemd (die deze niet mag doorgeven aan de geënquêteerde – het moet dus om een spontaan antwoord gaan). De contacttypen die in de lijst staan zijn onder meer: bekeuring, waarschuwing, controle, melding (ongeval, feest, verdachte situatie), aangifte, klacht, getuige, vraag om hulp, vraag om informatie of advies, sociaal contact/praatje en voorlichting/open dag.

Ondanks deze opsomming is het begrip ‘contact’ minder eenduidig dan op het eerste gezicht lijkt. Dat een feitelijke persoonlijke ontmoeting, bijvoorbeeld bij een aangifte, een getuigenverhoor, een controle of een bekeuring als een contact wordt gedefinieerd roept weinig twijfel op. Waarschijnlijk wordt ook een telefonisch contact door de meeste respondenten als een contact gedefinieerd. Maar hoe zit dat met een e-mailcontact, bijvoorbeeld bij een elektronische aangifte? En maakt het dan nog verschil of er echt wordt gecommuniceerd naar aanleiding van deze aangifte? Hoe zit het met een vluchtige groet op straat? Een eenzijdige melding aan de politie, bijvoorbeeld het aangeven dat men met vakantie gaat? Een bekeuring voor een roodlicht- of snelheidsovertreding die men per post thuis ontvangt? Deze laatste voorbeelden zullen door slechts weinigen als een ‘contact’ worden gedefinieerd. Maar geldt dat voor iedereen en in alle gevallen? De vraag is ook in hoeverre de neiging bestaat het begrip ‘contact’ op te rekken als de geënquêteerde een boodschap kwijt wil. Bijvoorbeeld als iemand zeer ontevreden is over een thuis ontvangen boete voor een snelheidsovertreding en die ontevredenheid wil uiten. Bestaat dan niet toch de neiging dit ‘toch maar als een contact’ te definiëren, zodat men in ieder geval zijn ongenoegen kan uiten? Deze veronderstelling lijkt wellicht vreemd, maar hierna zullen wij ingaan op het verschijnsel dat respondenten frequent aangeven dat één van de redenen om een contact negatief te beoordelen ligt in het feit dat er geen terugkoppeling van de resultaten heeft plaatsgevonden. Zij vinden dus kennelijk zelf dat het terugkoppelen van resultaten behoort tot het contact en breiden daarmee het begrip ‘contact’ uit tot meer dan alleen dan de feitelijke ontmoeting.

Dit is vooral van belang wanneer blijkt dat respondenten verschillende vormen van contact (persoonlijk, telefonisch, elektronisch) ook verschillend waarderen. Er zijn sterke aanwijzingen dat telefonische contacten gemiddeld tot lagere tevredenheidsscores leiden dan persoonlijke contacten. Zo lang de verhouding tussen het aantal telefonische en persoonlijke contacten niet verandert zal dat echter het gemiddelde niet beïnvloeden. Dan is kennis over die verschillen nog hooguit van belang voor de te nemen beleidsmaatregelen. Maar hoe zit dat met elektronische aangiften? De elektronische aangifte via de email is de achterliggende jaren sterk in belang toegenomen. Als er bij dat type aangifte sprake is van een andere beoordeling

dan van de traditionele aangifte, dan is duidelijk dat een sterke toename van de elektronische aangifte kan leiden tot een verandering van de gemiddelde uitkomsten. Dit geldt temeer waar aangevers best tevreden kunnen zijn over het feit dát zij elektronisch aangifte kunnen doen, terwijl zij ontevreden kunnen zijn over de aangifte zelf, bijvoorbeeld omdat de politie er niet genoeg mee doet, of onvoldoende adequaat antwoord geeft op vragen die nog leven. De PMB verzamelt geen informatie over de manier waarop het contact heeft plaatsgevonden. Daardoor is een antwoord op de vraag wat de betekenis is van de vorm van het contact, de wijze waarop het contact heeft plaatsgevonden, niet te beantwoorden.

Het begrip ‘tevredenheid’

Het begrip ‘tevredenheid’ wordt in de evaluatie van overheidsorganisaties veel gebruikt. Toch is het begrip, wetenschappelijk gesproken, niet gemakkelijk te hanteren omdat het weinig precies is en er verschillende betekenissen worden toegekend. Van Dale bijvoorbeeld omschrijft vier verschillende betekenissen, die voor een deel zelfs regionaal gebonden zijn:

- een gevoel van voldaan zijn, geen begeerte meer hebben;
- genoeg nemen met;
- als goed of genoegzaam ervaren/ermee ingenomen zijn;
- in zijn schik, vergenoegd zijn, blij (Zd.Ned).

Als iemand zegt ‘tevreden’ te zijn kan dat nogal verschillende zaken uitdrukken. Iemand die het begrip hanteert in termen van ‘voldaan zijn’ zal minder snel zeggen dat hij of zij tevreden is, dan iemand voor wie het de betekenis heeft van ‘genoeg nemende met’. Er kunnen dus verschillende betekenissen, verschillende *waarden* worden toegekend aan het begrip tevredenheid. Welke betekenis een specifiek individu eraan toekent is onduidelijk, ook niet als hij of zij de vragen uit de Politiemonitor Bevolking beantwoordt.

Daarbij komt dat de vraag of iemand tevreden is met een contact (in welke van de vier hiervoor genoemde betekenissen dan ook) betrekking kan hebben op verschillende aspecten van dat contact. Als het gaat om *vrijwillige* (dat wil zeggen door burgers geïnitieerde) contacten zoals een aangifte, een melding of een verzoek om inlichtingen, kan men de volgende elementen onderscheiden:

- het feitelijke verloop van het contact;
- de activiteiten die een gevolg zijn van het contact;
- de directe resultaten van het contact;
- de afronding van het contact, met name de terugkoppeling.

Bij de beoordeling van het *feitelijke verloop* van het contact wordt vooral gedoeld op de vraag of de politie beleefd, correct en vriendelijk was tijdens het contact, of de betreffende politiefunctionaris voldoende aandacht gaf aan de burger, of hij hem of haar voldoende serieus nam.

Met de *activiteiten* die een gevolg zijn van het contact gaat het om de inspanning die werd gepleegd: Werd er wel genoeg gedaan tijdens of naar aanleiding van het contact? Werd de verstrekte informatie voldoende serieus genomen? Deed de politie voldoende moeite om het probleem van de betreffende burger op te lossen?

Met de *resultaten* van het contact wordt gedoeld op de vraag wat er is bereikt, bijvoorbeeld in strafrechtelijke termen (aanhouding van de dader, terugvinden van hetgeen is gestolen, oplossen van een probleem waarmee men bij de politie is gekomen).

Ten slotte kan, zoals hiervoor al is besproken, ook de *afronding* een rol spelen: bijvoorbeeld de vraag of de resultaten van de activiteiten werden teruggekoppeld.

In de praktijk kan de tevredenheidsscore uiteraard betrekking hebben op verschillende van, of zelfs op alle vier de hier geschetste componenten van het contact. Daarbij is echter

onduidelijk welke van de componenten de betreffende geënquêteerde in zijn oordeel laat meewegen en, als dat er meer zijn, wat precies het zwaarste weegt.

Bij de (vanuit de burger) *onvrijwillige* contacten als een controle, een waarschuwing of een bekeuring spelen andere factoren een rol. Hier zijn het met name de bejegeningaspecten die op de voorgrond treden. Daarbij gaat het dan niet alleen over correctheid, beleefdheid en het serieus nemen van de burger. Er spelen ook andere elementen een rol, zoals de gepercipieerde rechtvaardigheid en de redelijkheid van het optreden, normatieve elementen waaraan de betrokken burger de optreden van de politie toetst.

Het oordeel over de tevredenheid wordt gewoonlijk gepresenteerd in de vorm van een percentage tevreden en ontevreden. Dat wekt de indruk dat de tevredenheidsscore iets concreets uitdrukt over de manier waarop het contact heeft plaatsgevonden. Dat is tot op zekere hoogte ook het geval, maar het hoeft niet alléén iets te zeggen over ‘de kwaliteit’ van het contact. Een oordeel over een contact zit ingewikkelder in elkaar. Het oordeel wordt mede gevormd door het verschil tussen enerzijds de *verwachtingen* die bestonden voordat het contact werd aangegaan en anderzijds wat men feitelijk heeft *ervaren*. Iedereen kent dit verschijnsel: wie weinig verwacht is sneller tevreden en wie door enthousiaste verhalen of wat dan ook hoog gespannen verwachtingen heeft wordt snel teleurgesteld. Het oordeel is dus, in ieder geval tot op zekere hoogte, relatief. Dat betekent dat de hoogte van de scores niet alleen wordt bepaald door de kwaliteit van het feitelijke contact, maar ook door de aard (hoogte, inhoud) van de verwachtingen.

2.2 Oordelen over functioneren en contacten

Het ontstaan van oordelen

Voor zover we een idee hebben over het soort factoren dat van invloed is op het oordeel van burgers over de politie ontbreekt vooralsnog inzicht in de vraag hoe zo’n oordeel nu precies tot stand komt. Bij de vraag naar het oordeel van burgers over (het functioneren) van de politie doet zich de omstandigheid voor dat de meeste burgers een slechts beperkt inzicht hebben in wat de politie precies doet en hoe de politie die taken uitvoert. Het oordeel zal voornamelijk zijn gebaseerd op ‘indirecte ervaringen’ zoals publicaties in de media of verhalen van anderen en, gelet op het beperkte aantal contacten dat mensen hebben, in slechts geringe mate op eigen ervaringen. Dat betekent ook dat het oordeel van de burger niet noodzakelijkerwijs het werkelijke functioneren van de politie weerspiegelt; eerder zal het gaan om de beeldvorming bij burgers over de politie (Van der Vijver 1983, p.44). Mede hierom wordt in de PMB steeds gevraagd naar het functioneren van de politie *in de eigen buurt*, uitgaande van de veronderstelling dat de burger daarop meer zicht heeft dan op het functioneren van de politie in het algemeen. Maar ook de ervaringen in de eigen buurt zijn meestal vrij beperkt. De resultaten van de PMB zijn dus naar alle waarschijnlijkheid (mede) een indicatie van de beeldvorming bij de burgers, van hun houding of attitude ten opzichte de politie en het vertrouwen in de politie, naast dat ze een maat zijn voor het functioneren van de politie. Voor oordelen over contacten zal dat in mindere mate gelden dan voor oordelen over het algemene functioneren of het functioneren in de eigen buurt. Contactoordelen zijn immers in relatief sterke mate bepaald door wat men zelf heeft ervaren. Maar het is de vraag of de oordelen over contacten helemaal los staan van die meer algemene oordelen.

Attitudes, verwachtingen en oordelen

Wanneer het oordeel over het functioneren van de politie vooral wordt opgevat als de uitdrukking van een attitude (of eventueel als vooroordeel, zie Allport 1958), of als een maat voor het vertrouwen dat burgers hebben in het politieapparaat, dan zegt dat oordeel mogelijk ook iets over de *verwachtingen* die zij hebben van de politie. Dit kan van invloed zijn op de mate waarin zij tevreden zijn over een eventueel contact met de politie.

Volgens Reisig en Chandek (2001) is tevredenheid over de politie (meer specifiek: het politiecontact) een functie van de relatie tussen wat burgers van de politie verwachten en hun perceptie van politieprestaties. Of, in andere woorden, tevredenheid is een reactie van burgers op de mate waarin verwachtingen en werkelijke prestaties van elkaar verschillen (*disconfirmation*, in hun woorden). Dit zogenaamde verwachtingen-disconfirmatiemodel kan worden beschouwd als een proces in vier stadia: (1) formuleren van verwachtingen op basis van kennis (cognitief) of van hoe men vindt dat het zou moeten zijn (normatief), (2) toeschrijven van kwaliteiten aan politieprestatie, (3) vergelijken van perceptie met verwachting, (4) vaststellen van verschil tussen beide.

Niet alleen het *verschil* tussen verwachtingen en werkelijke prestatie, ook de verwachting en de politieprestatie zelf hebben in dit model een direct verband met het oordeel. Zo zijn bijvoorbeeld mensen met lagere verwachtingen vaak meer tevreden met geleverde prestatie en hebben verschillende (Amerikaanse) studies onder slachtoffers van criminaliteit aangetoond dat intensievere opsporingsactiviteiten van de politie leiden tot grotere tevredenheid (dus: hoe beter de prestaties, hoe positiever het oordeel, zie bijv. Brandl en Horvath, 1991, Coupe en Griffith 1999). Het probleem met dit model is echter dat burgers vaak helemaal niet zulke duidelijke en specifieke verwachtingen hebben ten aanzien van politieprestaties, ook niet als ze zelf contact zoeken (vergelijk ook Zoomer 1990). Onderzoeken op dit gebied gingen er tot dan toe van uit dat burgers hoogstens veronderstellen dat ze rechtvaardig en eerlijk behandeld worden (Smith en Hawkins 1973, Jacob 1971), of dat iedereen in gelijke mate op politiebescherming kan rekenen (Hahn 1971). Derksen (1982, p.57-58) vond in haar onderzoek naar de relatie tussen de politie en burgers dat juist degenen die *negatieve* ervaringen met de politie hadden gehad, concrete verwachtingen uitspraken. Het is kennelijk gemakkelijker aan te geven wat men gemist heeft dan wat men graag zou willen dat de politie doet wanneer men contact met de politie zoekt of krijgt.

Het verwachtingen-disconfirmatiemodel is door Reisig en Chandek¹ getoetst voor zowel vrijwillige (aangifte) als onvrijwillige contacten (bekeuring). Verwachtingen die werden getoetst hadden betrekking op *taakgeoriënteerde gedragingen*, namelijk: op tijd aanrijden, getuigen en bewijs zoeken (te vergelijken met het begrip *actiebereidheid* in rapport *Actieve Wederkerigheid*), advies geven, achteraf informeren over de zaak, en: informeren waarom je werd staande gehouden en wat je verkeerd deed, binnen redelijke tijd afhandelen, vragen over het staandehouden beantwoorden, wachten tot je weer aan het verkeer deelneemt. Er werd gecontroleerd voor demografische kenmerken van de burger en houding agent.

Het onderzoek leverde de volgende resultaten op:

- 1) Er was sprake van een sterk positief verband tussen *politieoptreden en contacttevredenheid* in beide contactsituaties (vergelijk de bevindingen van *Actieve Wederkerigheid*).
- 2) Tussen *verwachtingen op zich en contacttevredenheid* bestond nauwelijks verband.
- 3) Er was een sterk negatief verband tussen *algemeen oordeel en contactoordeel* bij bekeuringen, minder sterk bij aangifteafhandeling.

¹ Voor methode van hun onderzoek, maat voor verwachtingen en verwachtingen-perceptiediscrepancie, controlevariabelen als leeftijd en ras, die blijkens allerlei onderzoeken verband houden met attitudes t.o.v. de politie in het algemeen of in specifieke contactsituaties, evenals het gedrag van de politie tijdens het contact, zie bovengenoemd artikel.

Deze theorie laat zien waarom de beoordeling bij onvrijwillige contacten niet noodzakelijkerwijs tot een negatief oordeel hoeven te leiden. Immers, men verwacht bij onvrijwillige contacten dat het niet plezierig zal zijn, dus is men niet teleurgesteld wanneer die verwachtingen bewaarheid worden. Wanneer men bij vrijwillige contacten verwacht dat de politie zal helpen of anderszins iets doen zal het leiden tot teleurstelling als dit niet gebeurt. Toch blijft het wel zo dat vrijwillige contacten gemiddeld tot meer tevredenheid leiden dan onvrijwillige contacten (Rosenbaum 2005).

Het ontstaan van verwachtingen

In het voorgaande is steeds uitgegaan van bestaande verwachtingen. De vraag is hoe verwachtingen *ontstaan*. Verklaringen daarvoor verschaffen onder meer de attributietheorieën. *Attributies* helpen mensen om de wereld om hen heen te voorspellen en te controleren. Attributies ontstaan op basis van informatie en motieven (denk ook aan Lerner's *Just World*: door oorzaken toe te kennen aan gebeurtenissen (bijv. een misdrijf dat iemand overkomt) blijft het idee van een rechtvaardige wereld waarin je niet zomaar slachtoffer wordt in tact. Je hebt zelf in de hand of je wel of niet slachtoffer wordt, is de gedachte; mij overkomt zo iets niet). Shaver (1975) onderscheidt een aantal stappen in het attributieproces. (1) een observatie van een actie (directe observatie, via een film, informatie van derden), (2) een oordeel over de intentie achter de actie (geen attributie wanneer de observator het gebeuren als een ongeluk of een onbedoeld effect ziet), (3) de toegekende attributie kan voorspellende waarde hebben voor wat komen gaat. Zo kan een burger verwachtingen ontwikkelen met betrekking tot de interactie met de politie.

Voor deze studie is met name van belang dat de politie en gezagsdragers door hun optreden, maar ook door hun (beleids)uitspraken invloed kunnen hebben op verwachtingen. Door voorlichting, toezeggingen en beleidsplannen kunnen beelden worden geschetst waarop een burger in zijn of haar contacten met de politie kan rekenen. Dat kan gevolgen hebben voor de uiteindelijke beoordelingen van de burgers. Daarbij is van belang dat de beelden die de politieke beleidsmakers of de gezagsdragers hebben bij het naar buiten brengen van hun ideeën, niet hoeven overeen te komen met de manier waarop burgers die beelden ontvangen. Als bijvoorbeeld wordt aangekondigd dat er in een bepaalde wijk of gemeente een politiebureau wordt geopend, dan kan dat vanuit de politie worden gezien als het voldoen aan een behoefte van de bevolking, wat kan leiden tot de veronderstelling dat de bevolking tevreden zal zijn. Als dan blijkt dat het gaat om een klein flatje dat maar enkele uren per week geopend is, zal de burger dat niet ervaren als een 'geopend politiebureau' en ontevreden zijn. (Gunther Moor en Peeters 1996)

De relatie tussen attitudes en verwachtingen

De relatie tussen attitudes en verwachtingen is complex. Verwachtingen hangen samen met meer algemene attitudes en oordelen. Dat geldt in algemene zin ('positief ingestelde mensen' hebben in het algemeen meer positieve oordelen, over wat dan ook), ook specifiek jegens de politie. Wie de organisatie heel belangrijk vindt voor de handhaving van orde, recht en veiligheid, die is ook geneigd de activiteiten van de organisatie eerder belangrijk te vinden en daarmee ook de contacten positiever te beoordelen. Maar als het dan tegenvalt, dan kan de teleurstelling ook veel groter zijn dan wanneer het mensen betreft die niet zo uitgesproken zijn. Attitudes hebben invloed op de perceptie van gebeurtenissen in die zin dat een positieve attitude ertoe leidt dat negatieve gebeurtenissen worden genegeerd en positieve juist onthouden. Van een politiecontact zou men dan vooral de positieve aspecten onthouden en voorbijgaan aan de negatieve aspecten. Bij een negatieve attitude zou het omgekeerde gebeuren. Echter, wie een positieve attitude ten opzichte van de politie heeft, heeft waarschijnlijk ook positieve verwachtingen. Verondersteld kan worden dat een burger die

hoge verwachtingen heeft van de politie daarin tijden een contact ook gemakkelijker kan worden teleurgesteld dan iemand die weinig van de politie verwacht. Dit zou ertoe kunnen leiden mensen die positief staan ten opzichte van de politie uiteindelijk ontevredener zijn over hun contact met de politie dan degenen die een negatieve houding hebben ten opzichte van de politie.

Relatie tussen contactoordelen en algemene oordelen

In het voorgaande is ingegaan op de mogelijke invloed van attitudes ten aanzien van de politie op het oordeel over het contact (direct of via verwachtingen). Er is in de onderzoeksliteratuur ook aandacht besteed aan de omgekeerde relatie: de invloed van de ervaringen bij contacten op het algemene oordeel over de politie. Zo vindt Lammer (2004) dat het hebben van contacten op zichzelf al leidt tot minder positieve oordelen over de politie. Burgers die in het geheel geen contact hebben gehad met de politie rapporteren hogere algemene oordelen dan burgers die wel contacten hebben gehad. Eerder was al gebleken dat met name burgers die meermalen contact hebben gehad met de politie een minder positief oordeel hebben (Van der Vijver 1983). In het algemeen blijkt daarbij dat negatieve ervaringen een sterkere invloed hebben op de algemene houding ten opzichte van de politie dan positieve ervaringen (zie bijvoorbeeld Skogan 2005 en Weitzer 2002).

Rosenbaum et al. (2005) onderzochten het verband tussen contacttevredenheid en het algemene oordeel. Hun resultaten laten zien dat

1. Negatieve attitudes (op twee momenten - met een jaar ertussen - gemeten) over een langere periode in hoofdlijnen gelijk blijven.
2. Direct contact met de politie op zich *niet* tot verandering van attitude leidt (anders dus dan Lammers)², en dat geldt zowel voor politie-geïnitieerde als burger-geïnitieerde contacten.
3. Burger-geïnitieerde contacten *die negatief worden beoordeeld* wel tot significant negatievere attitude leiden. Negatieve door de politie geïnitieerde contacten hebben geen effect op het algemene oordeel. Dit is in lijn met de verwachtingentheorie.

Mensen baseren hun oordeel over de politie in het algemeen meer op hoe zij worden behandeld dan op de (succesvolle) uitkomst van het politieoptreden (zie Skogan 2005 met verwijzing naar Sunshine en Tyler 2003, Tyler en Huo 2002, en eerder al Van der Vijver 1983, Derksen 1982). Luisteren, begrip tonen, maar ook beleefdheid, hulpvaardigheid, een eerlijke behandeling, en vooral ook goed informeren (bijvoorbeeld over het verloop van een zaak) en adviseren blijken effect te hebben op slachtoffertevredenheid.

Bij de vraag in hoeverre het voor de tevredenheid over het politiecontact wat uitmaakt *wie* contact zoekt met de politie of door de politie wordt bekeurd of aangehouden, moet er rekening mee worden gehouden dat het gedrag van de politie ten opzichte van verschillende soorten mensen verschillend kan zijn; jonge (allochtone) overlastgevers zullen mogelijk anders behandeld worden dan (autochtone) vrouwen die een verkeersovertreding begaan. In dit verband controleerde Skogan (2005) of demografische verschillen (geslacht, leeftijd, ras, taal) zelfstandig invloed hebben op het oordeel van burgers over de politie of veroorzaakt worden door een verschil in behandeling door de politie. Hij vond dat het verschil in oordeel tussen verschillende groepen burgers (onderscheiden naar ras, taal en leeftijd) globaal genomen verklaard wordt door verschillen in door de politie ondernomen activiteiten en de manier waarop agenten zich tijdens het contact gedragen. Hij vond ook dat persoonskenmerken van degenen met wie de politie contact had een belangrijke rol speelden

² Lammers onderzoek en andere studies waarin wel een negatief effect werd vastgesteld waren cross-sectional studies, waarin de richting van het verband niet kan worden onderbouwd. Door een voor- en nameting te verrichten, zoals in het onderzoek van Rosenbaum et al. kan dat wel.

in de manier waarop zij werden bejegend. Wie in een probleemwijk woont en zich zorgen maakt over de conditie van de wijk neemt vaker contact op met de politie. Ook de mate waarin politie contacten initieert (bekeuringen etc.) hangt samen met demografische en sociale factoren (leeftijd, geslacht, etniciteit, al of niet werkloos zijn). Bij burger-geïnitieerde contacten is *hulpvaardigheid* de overheersende factor die tevredenheid bepaalt, bij politie-geïnitieerde contacten gaat het vooral om beleefdheid en een *eerlijke/rechtvaardige* behandeling (factoren die we ook zien in Actieve Wederkerigheid). Verschillen in tevredenheid tussen bevolkingsgroepen konden worden verklaard door verschillen in bejegening, vooral bij contacten op initiatief van de politie. Dit betekent dus dat de politie zich tegenover verschillende soorten burgers verschillend gedraagt – en dan ook door hun verschillend wordt beoordeeld.

De uitkomsten van de oordelen over contacten

Er is veel wetenschappelijk onderzoek verricht naar de oordelen van burgers over de politie, waarbij de oordelen over de contacten een belangrijke plaats innemen. De uitkomsten van dit onderzoek laten op een aantal terreinen een grote mate van consistentie zien. Over de jaren heen komt steeds opnieuw als belangrijkste resultaat naar voren dat mensen hun oordeel over de politie in sterkere mate baseren op hoe zij zijn behandeld dan op de (succesvolle) uitkomst van het politieoptreden (Derksen 1982, Van der Vijver 1983, Tyler en Huo 2002, Sunshine en Tyler 2003, Skogan 2005, *Actieve Wederkerigheid* 2005). Luisteren, begrip tonen, maar ook beleefdheid, hulpvaardigheid, een eerlijke behandeling, en vooral ook goed informeren (bijvoorbeeld over het verloop van een zaak) en adviseren blijken effect te hebben op tevredenheid van burgers over het contact dat zij hebben gehad.

Het (nodeloos) laten wachten van burgers, ongeïnteresseerd zijn en onbehoorlijk optreden zijn punten die voor een belangrijk deel een negatief oordeel verklaren. De burger wil in een contact vooral serieus worden genomen. Hij verwacht dat de politie zijn verhaal aanhoort, de problemen als ernstig beschouwt en bereidheid toont iets aan die problemen te doen. In het verlengde van het serieus nemen speelt daarom *actiebereidheid* een belangrijke rol: ontevredenheid ontstaat vooral wanneer de politie onvoldoende aandacht schenkt aan de burger, onverschillig optreedt en/of onvoldoende actie onderneemt. Toezeggen te komen en dan niet of pas na een lange tijd komen, afspraken niet nakomen, onbereikbaar zijn, het zijn allemaal onderbouwingen voor ontevredenheid. Datzelfde geldt voor het onvoldoende gebruik maken van informatie die een burger heeft gegeven of bij assistentieverzoeken en aangiften zeggen dat de politie daar niet voor is: ‘daar kunnen we niets aan doen’. Het afhoudend reageren gebeurt vaak door medewerkers van de telefooncentrale, maar ook bij aangiftes van misdrijven door rechercheurs/agenten (in verband met de prioriteitstelling). Overigens is de politie inderdaad niet altijd de eerstverantwoordelijke, maar bijvoorbeeld de gemeente, een deurwaarder (als het om een civielrechtelijke zaak gaat), woningbouwcorporaties, of de burger zelf. Een snelle reactie van de politie wordt in onderzoeken eigenlijk alleen een rol toegekend bij bepaalde dringende meldingen en bij aangiftes van de meest ingrijpende delicten, maar er is geen sterke relatie met het tevredenheidsoordeel en dan meestal nog in positieve zin.

Of een zaak in strafrechtelijke zin tot een goed einde is gekomen (dader aangehouden, het ontvreemde teruggevonden) blijkt een relatief geringe rol te spelen in de oordeelsvorming van de burger. Men oordeelt kennelijk dat dergelijke resultaten vaak moeilijk te bereiken zijn en daarom zijn de verwachtingen op dat terrein kennelijk niet al te hoog gespannen. Wél verwacht men dat de politie haar best doet om resultaten te bereiken en de burger op de hoogte houdt van de inspanningen en de (eventuele) resultaten. Daarom is geïnformeerd worden over de afloop van een kwestie wel weer van groot belang. Men wil in ieder geval worden geïnformeerd over zaken als: is de zaak opgelost? Zit de dader vast? Hoe heeft de

afhandeling plaatsgevonden? Heel belangrijk is het ook dat mensen die op de een of andere wijze zijn betrokken bij een (strafrechtelijk) incident een bericht van afloop ontvangen.

Uit een veelheid van onderzoek is naar voren gekomen dat goed functioneren (of dat nu in het algemeen is of naar aanleiding van een concreet incident) niet of nauwelijks bijdraagt tot een verhoging van tevredenheidsscores. Dat optreden voldoet immers aan de verwachtingen en dat leidt niet tot meer tevredenheid, terwijl de invloed van zaken die men niet vindt kloppen wel in sterke mate bijdraagt aan de ontevredenheid, zeker als de bevolking vindt dat het beter had gekund (zoals netjes te woord worden gestaan – dat kan netjes, dus moet het ook netjes).

Uit de literatuur komt stelselmatig naar voren dat de tevredenheid afhankelijk is van het type contact. Het verbaast uiteraard niet dat een contact in verband met een bekeuring gemiddeld tot een lagere tevredenheid leidt dan een assistentieverlening. Uit een onderzoek in de jaren tachtig kwam naar voren dat de contacten inzake assistentieverleningen leidden tot een tevredenheid van wel 90%, terwijl bekeuringscontacten altijd nog leidden tot 65% tevreden burgers. Zelfs bij repressieve contacten oordeelde toen nog een meerderheid positief. En ook toen al bleek dat een meerderheid van de negatieve oordelen werd verklaard door de stijl van optreden en niet door het al of niet bereiken van bepaalde doelen (Van der Vijver 1983). Als het gaat om assistentieverleningen speelde de reactietijd gewoonlijk een minder grote rol dan de manier waarop de assistentieverlening werd afgehandeld. Bij contacten naar aanleiding van criminele incidenten kwamen nogal wat problemen aan het licht. Ook toen al was het relatief grote percentage ontevreden bij aangiften opvallend. Opvallend, omdat juist voor deze categorie contacten geldt dat het gaat om situaties waarbij de politie geacht wordt op te treden (namens de samenleving) in het belang van het slachtoffer. Ook toen al concludeerden onderzoekers dat contacten inzake aangiften en klachten het meest aanleiding gaven tot negatieve beeldvorming ten opzichte van de politie.

Uit het rapport *Actieve Wederkerigheid* (2005) blijkt dat vanaf de jaren negentig negatiever wordt geoordeeld over contacten. De gemiddelde score over alle contacten laat zien dat 68% tevreden is met het contact, in bekeuringssituaties 50% en bij klachten 47%.³ Een vergelijking is verder niet mogelijk omdat de classificatie inhoudelijk is veranderd (de tevredenheid bij assistentieverleningen wordt bijvoorbeeld niet meer afzonderlijk onderzocht in de Politie-monitor Bevolking). De daling van de tevredenheid wordt vooral verklaard door meer onvrede over (bepaalde typen) contacten en niet door een verschuiving van de opbouw van de typen contacten. (*Actieve Wederkerigheid* 2005, 11) Een nadere bespreking van deze resultaten komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

2.3 Andere factoren die het oordeel kunnen beïnvloeden

Hiervoor is ingegaan op redenen die bijdragen aan het tevredenheidsoordeel, gebaseerd op de relatie tussen het oordeel en (de kwaliteit van) het contact. De vraag doet zich voor of de tevredenheidsscores ook door andere factoren kunnen worden verklaard dan uitsluitend door het functioneren van de politie in contacten. Op basis van de literatuur kan een aantal factoren worden onderscheiden die daarop mogelijk van invloed zijn. Wij bespreken er vijf.

1. Het feit dat de tevredenheid met het laatste politiecontact een reële gebeurtenis is en dat de gemeten tevredenheid kan worden gerelateerd aan concrete aspecten van die gebeurtenis, wil

³ Deze uitkomst is niet gemakkelijk te duiden, omdat niet helder is wat een klacht precies is. In strafrechtelijke termen wordt er in ieder geval iets anders onder verstaan dan in het spraakgebruik (klagen over een bepaalde situatie). Bovendien kan het zo zijn dat veel burgers het interpreteren als een klacht over het politieoptreden zelf.

niet zeggen dat meer algemene maatschappelijke tendensen geen rol meer zouden spelen. Zo zijn burgers in brede zin kritischer geworden ten opzichte van de overheid: gezag wordt minder geaccepteerd en de kwaliteit van het functioneren wordt minder positief beoordeeld. In overeenstemming daarmee loopt het oordeel over het algemene functioneren van de politie tussen 1967 en 1995 fors terug. (Sociaal en Cultureel Rapport 1996, Gunther Moor en Van der Vijver 2000, De Vries en Van der Vijver 2002).⁴ Gezag moet meer dan ooit worden ‘verdiend’, worden waargemaakt. Dat geldt niet alleen de politie, het geldt alle instituties waaraan een gezagselement is verbonden. De oordelen lijken in steeds mindere mate afhankelijk van het belang dat mensen in het algemeen hechten aan instituties en in toenemende mate te worden toegekend op basis van wat mensen vinden dat die instituties presteren. Dat betekent in ieder geval dat de oordelen meer dan bijvoorbeeld veertig jaar geleden worden bepaald door feitelijke prestaties. Dat wordt nog eens extra benadrukt door het feit dat de overheid al een aantal jaren (en in toenemende mate) invloed claimt op het niveau van de onveiligheid. De criminaliteit als thema van de maakbare samenleving. Politieke doelstellingen, gericht op een daling van de criminaliteit met een bepaald percentage geven een beeld van beheersbaarheid van het criminaliteitsprobleem dat nog niet eerder op deze schaal is voorgekomen. En als de overheid deze claims in de politieke- en beleidsprogramma’s verwerkt, dan mag het geen verwondering wekken dat de eisen van de bevolking zich daarop op termijn gaan aanpassen. Deze ontwikkeling hoeft geen invloed te hebben op het feitelijke verloop van contacten, maar zal dat naar alle waarschijnlijkheid wél hebben op de beoordeling van dat contact, omdat de verwachtingen inzake de inzet van de politie en de resultaten van de activiteiten (waarop mag en kan rekenen) mede zullen worden bepaald door de beelden die daaromtrent in de samenleving zijn gevormd in de vorm van bestuurlijke, politieke of politieke toezeggingen.

2. De gronden waarop oordelen tot stand komen kunnen worden beïnvloed door factoren die niet primair te maken hebben met het functioneren, maar bijvoorbeeld met de beeldvorming die onder meer kan worden beïnvloed door activiteiten op het gebied van *public relations* of, daarmee samenhangend, het *managen van verwachtingen*. Als het beleid op het terrein van de externe communicatie is gericht op het bescheiden (of op zijn minst reëel) houden van verwachtingen, dan is er geen man over boord. Maar als dat beleid erop is gericht om duidelijk te maken hoe de politie zijn best doet, of welke (externe) factoren er allemaal toe leiden dat de resultaten achter blijven bij de verwachtingen, dan is het risico dat zowel de algemene oordelen over het functioneren van de politie als de contactevaluatie minder zullen worden. Oordelen kunnen mede worden gevormd door factoren die *onafhankelijk* zijn van politieoptreden, waarbij met name de media een belangrijke rol spelen. Zij kunnen zich een andere kant op ontwikkelen dan men alleen op grond van het politieoptreden zou verwachten. Ook is het mogelijk dat de oordelen minder beïnvloedbaar zijn dan men op grond van de onderzoeksresultaten zoals verwoord in *Actieve Wederkerigheid* zou vermoeden. Ook de *verwachtingen* kunnen veranderen, meer nog dan het functioneren, en onduidelijk is daardoor wat precies de betekenis is van de uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken.

3. Een derde factor die mogelijk een rol kan spelen is het mogelijke verschil in waardering tussen bepaalde streken in Nederland. Een voorbeeld. Verschillen in waardering voor de politie kunnen samenhangen met de aard van (categorieën uit de) bevolking. Meer traditioneel georiënteerde, gezagsgetrouwe categorieën van de bevolking zullen naar verwachting hoger scoren op een tevredenheidsschaal dan de categorieën die uit een overheidskritische sfeer stammen. Dit verschijnsel geldt uiteraard niet alleen categorieën van de bevolking, het kan

⁴ Deze vraag is na 1995 niet meer gesteld in bevolkingsonderzoek, waardoor er geen beeld kan worden gepresenteerd over de ontwikkelingen over de jaren na 1995.

evengoed om individuen gaan. Maar omdat de resultaten van bevolkingsonderzoek worden gepresenteerd per gebied, kan men individuele verschillen niet beoordelen. Dit hoeft geen verband te houden met hoe de politie *de facto* functioneert, maar met de manier waarop men tegen de politie aankijkt. Bijvoorbeeld met de mate waarin de politie als noodzakelijk en als 'maatschappelijk goed' wordt beschouwd. Dat zal naar alle waarschijnlijkheid vooral gelden voor de tevredenheid met het algemene functioneren maar, zoals in de vorige paragraaf uiteen gezet, verwachten wij dat het ook kan zijn gerelateerd aan de tevredenheid met de contacten,

4. Een volgende mogelijke verklaring heeft te maken met de vraag of de organisatie er in slaagt het beleid dat wordt ontwikkeld om te komen tot hogere tevredenheidsscores over te dragen op degene die met de uitvoering zijn belast. Zoals bekend is er in de politie een groot verschil tussen beleid en uitvoering. In de literatuur staat dat bekend als de twee werelden van *management cops* en *street cops*. (Reuss-Ianni en Ianni 1983) Politiemensen op straat leven in hun eigen omgeving. Zij moeten vaak dealen met 'lastige' burgers, met mensen die (nogal eens onder invloed van drank en/of drugs), hun gezag tarten, niet willen meewerken aan oplossingen of ronduit agressief zijn en tegenwerken. Politiemensen hebben in dergelijke situaties niet al te veel behoefte aan (en zelfs vaak niet de mogelijkheid om) rekening te houden met een later te meten tevredenheidsscore van dat betreffende contact.

5. Een laatste verklaring is van meer methodologische aard. Het is aannemelijk dat naarmate de ervaringen verder weg liggen (het contact langer geleden heeft plaatsgevonden) een sterkere vermenging gaat optreden met de meer algemene beelden die mensen hebben over het functioneren van de politie. Als contacten langer geleden hebben plaatsgevonden zullen met name de meer uitgesproken contacten blijven hangen in de oordeelsvorming. Negatieve ervaringen hebben een sterkere invloed op het algemene oordeel dan positieve. (Lammers 2004, Skogan 2005) Dat kan van belang zijn voor wat hierna nog uitgebreider aan de orde komt: als regio's zelf onderzoek doen, dan komen de resultaten er over het algemeen positiever uit. Veel van dat onderzoek vindt plaats naar aanleiding (en als evaluatie) van concrete contacten die hebben plaatsgevonden. Die zijn recenter, hebben daarmee minder last van vertekeningen en zijn bovendien relatief vaak persoonlijk (en niet telefonisch) waarvan bekend is dat dergelijke contacten positiever beoordeeld worden.

Conclusie

Als de verklaringstypen die in deze laatste paragraaf zijn besproken hout snijden, dan vermindert dat de bruikbaarheid voor managementdoelen van bevolkingsonderzoek, omdat onbekend is welke factoren uiteindelijk de verklaring vormen voor de hoogte van de tevredenheid zoals die wordt gemeten in de monitor. Dit wil overigens niet zeggen dat er bij een analyse van die uitkomsten geen relaties kunnen worden gevonden tussen bepaalde typen van functioneren en de hoogte van de scores (wij zullen hierna aantonen dat dat wél het geval is). Het zegt wél dat de predictieve validiteit daarvan gering is omdat die relaties kunnen worden overschaduwed door de veelheid van andere factoren die een rol spelen en die niet in de statistische modellen zijn opgenomen.

3. Een beschouwing van de tevredenheidsscores

In dit hoofdstuk gaan wij in op de tevredenheidsscores zoals die zijn gemeten aan de hand van bevolkingsonderzoek. Wij beperken ons tot de periode waarin de tevredenheid is vastgesteld volgens de methode en de vragenlijsten van de Politiemonitor Bevolking. Dat heeft de volgende reden. Het is bekend dat wijziging van de meetmethoden in wetenschappelijk onderzoek tot andere resultaten kan leiden. Dat geldt algemeen: een telefonische enquête leidt tot andere uitkomsten dan een schriftelijke enquête en de uitkomsten daarvan wijken weer af van een mondelinge enquête of een enquête per mail, ook al zijn de vragenlijsten én de respondenten identiek. Bovendien leidt de keuze voor een andere wijze van steekproeftrekken er eveneens vaak toe dat er andere personen in de steekproef terecht komen waardoor de uitkomsten eveneens worden beïnvloed. Ook de volgorde van de vragen in de enquête, of de opbouw van de enquête kan ertoe leiden dat de antwoorden sterker uiteen gaan lopen. Daarom hebben wij alleen de periode van de PMB in deze beschouwing betrokken.

Om te beginnen presenteren we in tabel 1 een overzicht van de scores van de tevredenheid met het laatste politiecontact voor alle regio's tezamen.

Tabel 1
Ontwikkeling tevredenheidsscores in Nederland

	% (zeer) tevreden	% (zeer) ontevreden
1993	68.2	21.2
1995	66.9	21.0
1997	66.9	20.6
1999	68.0	20.1
2001	65.5	22.5
2002	61.3	26.9
2003	62.6	25.4
2004	64.1	24.4
2005	61.8	24.9

Uit de tabel blijkt dat er in 2005 een aanzienlijk lager percentage van de respondenten tevreden is met het laatste politiecontact dan in 1993. Toch is die dalende tendens niet evenwichtig. Tussen 1993 en 1999 blijft het percentage tevreden globaal gelijk, 2001 is een 'tussenjaar' met een iets lagere tevredenheid en in 2002 ligt de tevredenheid op een substantieel lager niveau.⁵ De daling van (zeer) tevreden tussen 1999 en 2002 bedraagt ruim 6,5 procentpunt. In 2003 en 2004 is sprake van een toenemende tevredenheid, die in 2005 plots weer daalt (2,3 procentpunt). De ontwikkeling van de mate van ontevredenheid loopt daaraan (uiteraard in omgekeerde richting) min of meer parallel, maar niet helemaal. De ontevreden nemen tussen 1999 en 2002 ook toe met ruim 6,5 procentpunt. Maar het verschil tussen 2004 en 2005 in ontevredenheid is slechts 0,5 procentpunt. In dat jaar zijn de

⁵ De meting in 2002 was bovendien een beperkte 'tussenmeting' - of dat enige invloed heeft gehad valt achteraf niet te beoordelen.

respondenten kennelijk gevlucht naar het neutrale antwoord 'niet tevreden/niet ontevreden'. De ontwikkeling rond de eeuwwisseling was pregnanter.

Het percentage burgers dat (zeer) ontevreden was over het politieoptreden bij het laatste contact is sinds 1993 zowel landelijk als in vrijwel alle regio's gestegen. Het patroon van de gemiddelde ontwikkeling over alle regio's tussen 1993 en 2005 getuigt van een gestage daling van de tevredenheid. Wanneer men de regio's afzonderlijk bezielt, dan vindt men de laagste score voor tevredenheid, op twee uitzonderingen na, altijd na 2000. In tien regio's was 2002 het slechtste jaar. Voor tien andere regio's was dat 2005. De vraag is wat de oorzaak kan zijn voor de slechts scores in deze jaren.⁶ Zijn er gronden om aan te nemen dat dat echt aan de contacten heeft gelegen? En waarom zijn dan juist in die jaren de contacten opeens aanzienlijk slechter? Dat is zeker voor de meting van 2005 een interessante vraag, omdat in die periode de regio's al bezig waren met (de ontwikkeling van) beleid om de contacten te verbeteren. Of is er sprake van een meer algemene ontevredenheid die zich ook heeft geuit in de contacten? Rond de eeuwwisseling was de periode waarin Pim Fortuijn opkwam.⁷ Zijn optreden heeft mede geleid tot een zeer kritische blik in de richting van de overheid. Maar heeft dat ook geleid tot een meer kritische evaluatie van de contacten? Of heeft de invoering van het landelijke telefoonnummer (0900-8844) in 2001 invloed gehad? Hoewel de effecten daarvan achteraf niet meer kunnen worden vastgesteld, lijken de (negatieve) effecten ervan in eerste aanleg te zijn onderschat. De bereikbaarheid van de politie bleek voor veel mensen aanzienlijk te zijn verslechterd, zeker in de regio's die de oude telefoonnummers niet meer bleven hanteren.

Ook in de periode waarop de meting van 2005 betrekking heeft is sprake geweest van een gebeurtenis die heeft geleid tot een grote maatschappelijke verontrusting en die mogelijk invloed heeft gehad op de beoordeling van de politie. Wij doelen hier op de moord op Theo van Gogh in november 2004. Als dergelijke gebeurtenissen een rol kunnen spelen (te bewijzen valt dat niet), dan wijst dat in de richting dat een meer algemene maatschappelijke verontrusting een directe invloed heeft op de beoordeling van de politie, ook in contacten.

Verschillen naar aard van de contacten

De aard van de contacten speelt een grote rol bij de uiteindelijke tevredenheid. In het rapport *Actieve Wederkerigheid* wordt ruim aandacht besteed aan de verschillen in tevredenheidsscores tussen de verschillende typen contacten. In gevallen van voorlichting, sociale contacten en bij contacten als getuige is sprake van een relatief grote tevredenheid (meer dan 80% van de respondenten is tevreden), terwijl er bij bekeuringen en (de afhandeling van) klachten de score ligt op 50% of lager. De afname van de tevredenheid doet zich vooral voor bij aangiften/meldingen, bij meldingen van een vakantie/feest, bij meldingen van verdachte situaties, bij sociale contacten en bij vragen om hulp (burenruzies, geluidsoverlast).

Zoals gezegd concludeert *Actieve Wederkerigheid* dat bij de aangiften/meldingen de grootste daling van de tevredenheidsscore optreedt. Of dat te maken heeft met het feit dat over de jaren de kwaliteit is verminderd, de verwachtingen omhoog zijn gegaan, dan wel dat er sprake is

⁶ De resultaten hebben betrekking op de twaalf maanden voorafgaand aan de in het voorjaar gehouden metingen.

⁷ De moord op Pim Fortuijn vond plaats in mei 2002. Dat was na het veldwerk voor de PMB en kan dus geen verklaring vormen voor de lagere uitkomsten.

van een ander type aangiften/meldingen⁸ valt niet te zeggen. In één korps is nader onderzoek gedaan waaruit bleek dat de problemen zich vooral voordeden bij telefonische meldingen. Aanleiding was onder meer de relatief slechte score op het contacttype ‘aangifte of melding van één of ander delict’, en met name de extreme daling van de tevredenheid die zich in 2002 voordeed (7 procentpunt ten opzichte van 2001, en zelfs bijna 9 procentpunt ten opzichte van 1999 – dergelijke dalingen zijn exceptioneel). Zou deze daling verband kunnen houden, zo vroeg men zich af, met de invoering van het landelijke toegangnummer van de politie in 2001 (0900-8844). De PMB laat geen nadere analyse toe op dit punt. Even los van het feit dat het verschil tussen een aangifte en een melding zoals de politie dat hanteert slechts bij een klein deel van de bevolking bekend is, bleek uit een door de regio zelf uitgevoerd onderzoek dat de tevredenheid bij (op initiatief van de burger genomen) persoonlijk contact (72%) veel hoger ligt dan bij telefonisch contact (56%). Daarbij ging om contacten via zowel 112 als 0900-8844. (Huizing 2006)

In de samenleving hoort men wel dat de ontevredenheid groeit omdat de politie steeds meer bekeuringen is gaan maken. Kan dat een verklaring zijn voor de afname van de tevredenheid? Dat lijkt niet logisch want op het onderdeel ‘handhaving’ blijkt het oordeel in 2005 slechts een fractie lager te liggen dan in 1993, lag 1997 aanzienlijk lager dan 2002 en was de score in 2004 de hoogste ooit. Er is dus zeker geen sprake van een algemene tendens dat mensen steeds kritischer worden over handhavingscontacten.⁹

De daling bij de andere typen contacten kan wijzen op een minder grote activiteit (of een kwalitatieve vermindering van de activiteiten) van de politie die men kan kwalificeren als oneigenlijke politietaken, althans taken die in de kerntakendiscussie een minder grote prioriteit hebben gekregen. Het zou een aanwijzing kunnen zijn dat als de politie aan dit soort taken geen of onvoldoende aandacht geeft naar aanleiding van telefonische meldingen, daarop fors wordt gereageerd door het publiek.

Verschillen naar regio

Opvallend is dat de oordelen per regio over het algemeen een weinig consistent beeld vertonen. Zeer opvallend is Friesland, dat in 2002 de hoogste beoordeling kende en in 2003 de laagste. Friesland scoort als enige regio hoog in 2002. Er zijn nauwelijks regio's die consistent hoog of laag scoren. De regio's Twente en Zeeland kwamen tot twee maal toe naar voren als tot de top behorende regio's. Wat hiervan de oorzaak kan zijn is niet helder. In de interviews kwam naar voren dat de regio's zelf de verklaring zoeken in de relatief gezagsgetrouwe bevolking in combinatie met de relatief weinig ernstige vormen van criminaliteit. Die verklaring lijkt aantrekkelijk, maar waarom zou dat argument alleen in deze regio's gelden?

Het meest opvallende kenmerk is dat de cijfers per regio sterk uiteen lopen tussen de verschillende jaren. De gegevens zijn niet consistent. Op regionaal niveau gaat het veel meer om schommelingen dan om een trendmatige ontwikkeling. Om na te gaan of het regionale beleid een belangrijke rol speelt, is het van belang te weten of de schommelingen *tussen* de regio's anders liggen dan *binnen* regio's. Daarop gaan wij in hoofdstuk 5 verder in.

⁸ Aangiften en meldingen zijn sterk verschillende typen contacten. Een aangifte is een officiële mededeling van een strafbaar feit aan de politie, een melding kan een kennisgeving van welke willekeurige gebeurtenis dan ook zijn.

⁹ Wel bestaat de mogelijkheid dat, door een toename van het aantal handhavingscontacten (die relatief laag worden beoordeeld) het gemiddelde voor alle contacten lager wordt.

4. Beleid en beleidsontwikkelingen

Hoewel bevolkingsonderzoek al een relatief lange geschiedenis kent, is er weinig bekend over de vraag hoe het gebruik van die gegevens in beleidsmatig opzicht heeft plaatsgevonden. Hebben de uitkomsten geleid tot gerichte beleidsontwikkelingen? Hoe hebben die eruit gezien? Waarom zijn juist die gekozen? Waarom zagen de korpsen juist daar kansen tot verbetering? Hing dat samen met wat men als oorzaak zag van de negatieve scores? Wat zijn de resultaten van dat beleid geweest en waardoor worden die resultaten verklaard? Daarover is weinig bekend, zodat de vraag moeilijk te beantwoorden is of de kennis waarover de organisaties hebben beschikt ook daadwerkelijk is gebruikt om de beoordeling van de bevolking te verbeteren of dat het is blijven steken in voornemens.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de vraag welk beleid er binnen de regio's de achterliggende jaren is ontwikkeld om de tevredenheidsscores te verbeteren en welke uitgangspunten er aan dat beleid ten grondslag hebben gelegen. Daartoe besteden wij aandacht aan de eigen oordelen van de regio's over de oorzaken van de tevredenheidsontwikkeling binnen de betreffende regio's; het zijn immers juist die overwegingen die een rol zullen spelen bij de vraag hoe het beleid vorm krijgt.

Om deze vragen te beantwoorden zijn (telefonische) interviews gehouden met vertegenwoordigers van alle regio's. De gesprekken zijn gevoerd met degene die op regionaal niveau verantwoordelijk was voor het beleid of voor de beleidsontwikkeling en hebben plaatsgevonden medio 2006. In de interviews werd een drietal thema's aan de orde gesteld:

- De mogelijke oorzaken van de ontwikkeling van de tevredenheidsscores;
- De beleidsmaatregelen die het korps heeft genomen om tot verbetering te komen;
- De resultaten van die maatregelen.

4.1 Welke mogelijke oorzaken zijn er voor de ontwikkelingen?

In de eerste plaats zijn wij bij alle regio's nagegaan hoe de ontwikkeling van de tevredenheid was en welke mogelijke verklaringen de regio's aangeven voor de ontwikkelingen in hun eigen regio. Alle regio's waren zonder uitzondering goed op de hoogte van de uitkomsten van de Politiemonitor Bevolking, meer in het bijzonder de ontwikkeling van de meest recente uitkomsten en de betekenis daarvan voor hun regio. Het belang van die uitkomsten voor het al dan niet behalen van de in de convenanten vastgelegde doelstellingen was voor alle regio's helder en werd door de meeste als een probleem ervaren: het was zeer de vraag of het te behalen niveau van tevredenheid ook inderdaad zou kunnen worden bereikt.

De respondenten hadden uiteenlopende antwoorden op vraag naar de mogelijke oorzaken van de ontwikkelingen van de tevredenheidsscores. Het was bepaald niet zo dat wij hen met deze vraag overvielen. Datgene wat men zag als mogelijke oorzaken voor de ontwikkeling van de scores was vrijwel zonder uitzondering gebaseerd op visies en weinig op (eigen) onderzoek.

De gepercipieerde oorzaken kunnen worden verdeeld in de volgende categorieën:

1. Een aantal regio's noemde externe gebeurtenissen waarmee de politie was geconfronteerd als mogelijke oorzaak voor lagere scores voor de tevredenheid. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan een onopgeloste moord waarover veel ophef was ontstaan, aan uit de hand gelopen rellen waarbij de politie veel geweld gebruikte en aan ernstige incidenten die duiden op maatschappelijke ontwikkelingen die angstig worden gevonden. Ook gebeurtenissen waardoor er twijfels aan de deskundigheid en de integriteit van de politie onstonden of

groeiden werden in een aantal regio's als mogelijke oorzaak genoemd, bijvoorbeeld fouten die waren gemaakt in opsporingsonderzoeken. In verschillende interviews kwam naar voren dat ontevredenheid over de politie zich zal uiten in zowel de oordelen over het algemene functioneren als in de oordelen over het laatste politiecontact.

2. In de tweede plaats werden interne gebeurtenissen genoemd. Een aantal regio's had recent te maken gehad met conflicten in het korps die een uitstraling naar buiten hadden. Bijvoorbeeld een korpschef die een conflict had binnen de organisatie, of een korpschef die publiekelijk uitlatingen had gedaan waarvoor in de samenleving veel of juist weinig waardering bestond. De meeste regio's beschouwen aandacht in de pers naar aanleiding van dergelijke incidenten als een belangrijke beïnvloedende factor van tevredenheidsscores, al was het maar omdat in contacten politiemensen door burgers veel worden aangesproken op dergelijke incidenten.

3. Beleidsthema's. Deze thema's hebben vooral betrekking op verschillen die de respondenten uit de regio's percipiëren in beleidszaken die men in de eigen regio als afwijkend ervaart ten opzichte van andere (vergelijkbare) regio's en waarvan men weet of vermoedt dat die door de bevolking belangrijk worden gevonden. Meermalen werd bijvoorbeeld gewezen op het feit dat een andere regio een veel meer decentraal beleid had gevoerd en er daardoor meer 'was' voor de bevolking, 'terwijl in onze regio de politie meer op afstand is komen te staan. Geen wonder dat wij dan lager scoren.' (ook hier weer ziet men dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de algemene oordelen of de oordelen over het laatste contact). Vooral regio's waarin sprake was van organisatorische centralisatie (het sluiten van bureaus, het opheffen van districten) noemden deze argumenten. Vaak vergeleken regio's zich met andere regio's die hoger scoren op TLPC. Daarnaast werd gewezen op allerlei vormen van nieuw beleid, zoals de invoering van het landelijke telefoonnummer voor de politie (0900-8844) of de invoering van de aangifte-per-mail. De invoering van het landelijke telefoonnummer in 2001 heeft zonder enige twijfel in de beginfase geleid tot veel kritiek, al was het maar bij politiemensen zelf die hun eigen organisatie probeerden te bellen. Daarnaast werd ook de invoering van de aangifte-per-mail genoemd als verklaring. Enerzijds is het natuurlijk gemakkelijk voor de gedupeerde, maar er werd gewezen op nadelen: minder aandacht voor de aangever en nog onvoldoende uitgewerkte procedures waardoor ook de terugkoppeling niet altijd even soepel verliep.

4. Er werd ook zeer nadrukkelijk gewezen op thema's die buiten de politie liggen, zoals algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Het feit dat mensen door de bank genomen steeds kritischer zijn geworden, dat de onvrede over onveiligheid groter is geworden en dat het steeds gebruikelijker is geworden om instanties (regering, bestuur, politie, justitie) verantwoordelijk te houden voor de mate van onveiligheid werd in veel interviews aangevoerd als een mogelijke verklaring.

5. In het verlengde van de vorige verklaring werd in tal van interviews ook gewezen op de mogelijkheid dat kenmerken van de regio en zijn bewoners een rol spelen bij de hoogte van de scores, zoals het karakter van de bevolking ('die is hier gezagsgetrouw en dus scoren wij hoog') of de relatieve (on)veiligheid ('er gebeurt hier weinig, dus mensen maken zich niet zo snel druk en zijn al snel tevreden').

Bijna alle verklaringen (eigenlijk alleen met uitzondering van de laatste) die werden genoemd waren negatief van aard, in die zin dat ze een verklaring moesten bieden waarom de tevredenheidsscores zich niet in de gewenste richting ontwikkelden. Een opgeloste moord of

een toenemende mate van veiligheid werden niet genoemd als verklaring voor eventueel stijgende tevredenheidsscores. En als er positieve verklaringen werden genoemd, dan was dat meestal om duidelijk te maken waarom een andere (vergelijkbare) regio hoger scoorde. Uit de interviews komt naar voren dat de (on)tevredenheid met het functioneren van de politie in het algemeen ook de score met het laatste politiecontact beïnvloedt. Er wordt niet gezegd dat het optreden minder goed of beter is geworden en dat dit andere optreden de score kan hebben beïnvloed.

4.2 De beleidsinitiatieven

Op een enkele uitzondering na, blijken alle regio's beleid te hebben ontwikkeld ter verbetering van de tevredenheid van de bevolking. Dat beleid richt zich op zowel het terrein van de contacten als op meer algemene beleidsissues. Onder meer omdat er in veel regio's van wordt uitgegaan dat die twee, in ieder geval tot op zekere hoogte, samenvallen. Enkele regio's geven aan dat zij al heel lang bezig zijn met dat beleid, soms al vanaf het begin van de jaren negentig. Andere zijn er recenter mee van start gegaan en, ten slotte, had een enkele er nog geen of nauwelijks aandacht aan besteed omdat de prioriteiten elders lagen: het veiliger maken van de samenleving.¹⁰ De convenanten zijn een belangrijke stimulans geweest om er extra kracht achter te zetten. Als belangrijke inspiratiebronnen worden genoemd de rapporten *Actieve Wederkerigheid*, een rapportage van bureau Alutition en de ondersteuning van het Kwaliteitsbureau politie. Het kwaliteitsbureau heeft in de vorm van specifieke doelconferenties en regiogerichte ondersteuning een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkelingen in tal van regio's. Daarnaast hebben sommige regio's ook eigen analyses op het bestaande materiaal van de PMB uitgevoerd of voeren zij periodiek zelf gericht onderzoek uit naar de tevredenheid. Tijdens de interviews wordt een aantal malen nadrukkelijk gesteld dat de eigen onderzoeken een positiever beeld schetsen dan naar voren komt uit de PMB.¹¹

De mate van inspanning verschilt overigens wel tussen de regio's. Een enkele regio verklaart zich nog vooral te hebben gericht op de verbetering van de veiligheid en nog relatief weinig aandacht te hebben besteed aan de verbetering van de tevredenheid zij richtten zich op de verbetering van de veiligheid. Andere hebben, vaak substantiële, projecten opgezet om het korps te doordringen van het belang van hoge tevredenheidsscores, soms onder stimulerende benamingen als Bouwen aan Vertrouwen of Service Aan Melders (SAM).

Welke maatregelen zijn er getroffen in de regio's?

1. Een centrale plaats in de beleidsmaatregelen wordt ingenomen door maatregelen die heel concreet samenhangen hetgeen in *Actieve Wederkerigheid* de belangrijkste conclusie was: zorg voor een verbetering van de kwaliteit van de contacten. In veel regio's zijn maatregelen genomen om aan de kritiek die daarop bestaat te voldoen:

- informatie terugkoppelen over de afloop van de politieactiviteiten die zijn verricht naar aanleiding van een melding;
- Een snellere telefonische afhandeling;
- Een verbetering van de telefonische bereikbaarheid en beschikbaarheid;
- Het aangifteproces te verbeteren, bijvoorbeeld door het protocolleren van contactprocessen zodat iedereen in de organisatie weet waaraan hij zich te houden heeft in de contacten.

¹⁰ Dat was ook het argument om geen apart beleid te ontwikkelen voor de tevredenheid. Uitgangspunt was dat de samenleving veiliger wordt, de tevredenheid vanzelf stijgt.

¹¹ Hiervoor (pagina 15) zijn wij onder punt 5 op mogelijke verklaringen hiervoor ingegaan.

De maatregelen bevinden zich voor een deel op het niveau van structurele oplossingen (bijvoorbeeld andere inrichting telefooncentrale, andere toedeling van verantwoordelijkheden inzake de afhandeling van meldingen), en voor een deel in het verbeteren van de processen (bijvoorbeeld protocollering). Er is minder aandacht besteed aan de beïnvloeding van de *mind-set* van de uitvoerende medewerkers.

2. In het verlengde hiervan liggen *breder initiatieven om de politie beter bereikbaar te maken*, zoals:

- Internetaangifte;
- Telefonische intake;
- Aangifte op afspraak;
- Actievere algemene informatieverstrekking aan burgers bijvoorbeeld door zogenaamde burgerbrieven of door informatiemappen ter beschikking te stellen. Deze hebben vaak mede ten doel om de burgers meer inzicht te geven in de werkwijze van de politie. Een aantal regio's geeft aan daarbij gebruik te hebben gemaakt van de systematiek van het INK-model.
- Het aanbrengen van fysieke verbeteringen in de publieksruimten waardoor burgers zich beter op hun gemak voelen, hun privacy beter wordt gewaarborgd en de politie duidelijk maakt dat zij de burger alle aandacht wil geven.

3. Nog verder gaan initiatieven om de *dienstverlening in het algemeen* te verbeteren.

Voorbeelden daarvan zijn:

- Het verbeteren van de klachtenprocedures (klachten vormen het contacttype dat het meest tot ontevredenheid leidt).
- De verbetering van de professionaliteit (houding en gedrag, uiterlijk voorkomen, gedragscultuur).
- Het structureren van de communicatie tussen politie en burgers waarvoor enerzijds meer op beleid gerichte initiatieven bestaan (Burgerpanels, klantencarroussels, klantenpanels of wijkcomité's) en anderzijds wordt geïnvesteerd in het betrekken van burgers bij het operationele politiewerk (SMS-alert en Burgernet).
- Ook pogen regio's de gebiedsgebonden politiezorg en de feitelijke inzet (afstemming op prioriteiten van de burgers) verder te verbeteren.

4. Tenslotte wordt er bewust gewerkt aan *imagoverbetering*. Voorbeelden hiervan zijn:

- Betere communicatie met de pers.
- Stimuleren dat er ook positieve berichten in de krant komen.
- Het 'vermarkten' van de politie, hetgeen meestal wil zeggen dat de politie probeert rekening te houden met een breed scala van wensen (prioriteiten) die door de bevolking belangrijk worden gevonden en/of het gebruik van communicatiestrategieën waarbij de politie duidelijk maakt wat zij wel doet, wat niet en waarom.

Regio's geven aan zich in te werken en te laten adviseren op het terrein van massacommunicatie en strategieën rond imagovorming.

Uit dit overzicht blijkt dat sommige maatregelen sterk zijn gericht op de contacten, (bejegening, afhandeling telefonische contacten, informeren aangevers en melders, en dergelijke) maar dat vrijwel alle regio's ook in bredere zin maatregelen hebben genomen, gericht op de verbetering van de politietaak in brede zin en zelfs het imago van de politie. Veel regio's maken geen scherpe scheiding tussen de verschillende typen tevredenheid die men wil verbeteren. Men wil met de beleidsmaatregelen zowel de algemene tevredenheid als de tevredenheid met de contacten verbeteren. Maar er zijn in verschillende regio's ook maatregelen genomen waarvan de leiding zich heel goed heeft gerealiseerd dat die (in ieder

geval op de korte termijn) zouden kunnen leiden tot negatievere evaluatie van de contacten, zoals bijvoorbeeld een verscherping van het handhavende optreden. *Streetwise* in Amsterdam is daarvan een interessant voorbeeld. De veronderstelling lijkt hout te snijden. In Amsterdam was de tevredenheid met de handhaving in 2002 met 44% tevredenen lager dan ooit, pas later is dit weer bijgetrokken, toen de burger was gewend aan het nieuwe optreden en er bij de politie de scherpe kantjes af waren.

Het ontwikkelen van beleid houdt uiteraard niet in de er ook meteen bijpassende maatregelen worden genomen. Veel van het beleid dat werd genoemd was ten tijde van de interviews nog maar kort tot uitvoering gebracht. Veel korpsen realiseerden zich dat het, gelet op de korte tijd die hen nog ter beschikking stond voordat de convenanten zouden worden geëvalueerd, moeilijk zou zijn om de in de convenanten vastgelegde doelstellingen te halen. Wel is het interessant te zien dat sommige korpsen er bewust voor hadden gekozen om de verbeteringsmaatregelen niet publiekelijk bekend te maken om te voorkomen dat de verwachtingen zouden worden verhoogd.

4.3 De effecten van het beleid

De regio's zijn behoorlijk kritisch, ook over de effecten van hun eigen beleidsinspanningen. Zij maken duidelijk dat ook zij de (voor hen vaak onverwachte) veranderingen in de tevredenheidsscores niet goed begrijpen, temeer niet waar die veranderingen niet gelijkmatig zijn verdeeld over de regio waar wel hetzelfde beleid wordt gevoerd. Vaak geven zij aan dat zij erg veel werk hebben verzet, maar dat de resultaten uit de PMB er niet beter op zijn geworden, soms zelfs aanzienlijk slechter. Het meest opvallend zijn de grote (en onverklaarbare) verschillen die binnen de regio's optreden. Dat maakt het voor de regio's niet gemakkelijk om met verve door te gaan op de ingeslagen paden. De uitkomsten van de PMB beschouwen velen als 'steeds opnieuw een verrassing'. Het is niet mogelijk concrete uitkomsten van concreet beleid weer te geven, daarvoor ontbreekt voldoende gerichte informatie. Wel zijn enkele meer algemene opmerkingen over de doorwerking van de beleidsmaatregelen vermeldenswaard.

De implementatie van de maatregelen blijkt in veel regio's in de praktijk niet gemakkelijk te verlopen. Bovendien twijfelen sommige regio's eraan of de maatregelen wel voldoende specifiek zijn. Soms ook zien regio's een verbetering optreden na de invoering van beleidsmaatregelen, maar realiseert men zich dat de maatregelen nog maar zo kort daarvoor zijn ingevoerd dat zij een dergelijk effect nooit hebben kunnen bewerkstelligen. Er zijn wel uitzonderingen. Zo heeft één regio een (telefonisch) servicecentrum ingesteld. De burgers die contact hadden met dat centrum vonden dat zij veel sneller en beter geholpen werden dan de burgers die contact met de politie hadden gehad voordat het centrum werd ingesteld. De aangiftebereidheid steeg met 12%.

In enkele interviews komt naar voren dat als chefs van basiseenheden, die een grote directe invloed op de medewerkers kunnen uitoefenen, écht werk van maken van goede contacten met de bevolking, dat men dan verschillen ziet in de tevredenheid van de burgers (hoewel die resultaten niet rechtstreeks blijken uit de bevolkingsonderzoeken. Men merkt dat bijvoorbeeld wel via gericht eigen onderzoek.) Er wordt op gewezen dat de persoonlijke betrokkenheid en de voortdurende invloed van het eerste leidinggevende niveau van cruciaal belang is – zonder dat heeft beleid weinig doorwerking.

In samenhang daarmee wordt ook geregeld verwezen naar een oud thema: de verschillen tussen de leidinggevende en de uitvoerende medewerkers. Mede door de convenanten was de top van de politie weliswaar doordrongen van het grote belang van de verbetering van de tevredenheidsscores, maar op het uitvoerende niveau van de organisatie,

zo was het gevoel van de geïnterviewden, ontbreekt in veel gevallen de *sense of urgency*. Dit laatste hangt weer samen met het in onderzoek al lang geleden gesignaleerde verschil dat de scheiding tussen uitvoering en leiding bij de politie samenhangt met de aard van het werk: een substantieel deel van de contacten zal altijd problemen blijven geven. Het gaat gewoon vaak om problematische situaties met (op dat moment) problematische mensen in problematische omstandigheden. En dan gaan er hele andere zaken tellen dan tevredenheidsscores...

Concluderend: er werd ten tijde van het afnemen van de interviews in vrijwel alle regiokorpsen beleid ontwikkeld dat was gericht op de verbetering van de tevredenheidsscores. Wel stond de beleidsontwikkeling meestal nog in de kinderschoenen en waren de geïnterviewden nogal eens van mening dat de veranderingen in de tevredenheidsscores (inclusief TLPC) die uit de PMB naar voren kwamen niet konden worden toegeschreven aan een op dat punt gerichte sturing vanuit de organisatie. Nergens kon een duidelijk verband worden gelegd tussen de genomen maatregelen en de ontwikkeling van de tevredenheidsscores. Er was sprake van grote verschillen in de mate van de tevredenheid binnen de diverse onderdelen van de organisatie. Dat was, in de visie van de geïnterviewden, afhankelijk van bepaalde (leidinggevende) medewerkers die meer of minder grote waarde hechten aan bijvoorbeeld goede omgangsvormen, een externe oriëntatie, et cetera. In ieder geval kan niet worden aangetoond dat (bepaalde vormen van) beleidsontwikkelingen hebben geleid tot een beïnvloeding van de tevredenheidsscores.

5. Een nadere analyse van de Politiemonitor Bevolking

Het rapport *Actieve Wederkerigheid* geeft een aantal belangrijke factoren die van invloed zijn op de tevredenheid met het laatste politiecontact. In dat rapport is de analyse vooral gericht op variabelen die met de contacten zelf te maken hebben. Daarmee is een belangrijke categorie factoren aan het licht gekomen die in principe voor het beleid beïnvloedbaar zijn. In het voorgaande hebben wij duidelijk gemaakt dat, ondanks de uitkomsten van *Actieve Wederkerigheid*, er veel vragen overblijven over de beïnvloedbaarheid van de tevredenheidsscores. In dit hoofdstuk proberen wij inzicht te krijgen in welke andere factoren een rol kunnen spelen, waarbij wij de aandacht richten op de verbanden die beleidsmatig relevant zijn.¹²

In het voorgaande hoofdstuk is gezien welke factoren de regio's zelf zien als mogelijke verklaring voor de ontwikkeling van de tevredenheidsscores. Daarnaast hebben de literatuurstudie en de bespreking van de resultaten van de beschouwingen van de uitkomsten van de PMB een aantal gezichtspunten naar voren gebracht die mogelijk een rol kunnen spelen:

De belangrijkste vatten we nog even kort samen:

- Een toenemende kritische houding van de bevolking jegens de politie in het algemeen;
- Zorgen van de bevolking over de ontwikkeling van onveiligheid, die met name rond de eeuwwisseling een rol speelden;
- Verschillen in volksaard die maken dat bewoners van bepaalde regio's gemiddeld genomen positiever oordelen over de politie (en de contacten) dan andere;
- Verschil in criminaliteitsniveau – als de burger weinig te vrezen heeft zal hij gunstiger over de politie oordelen;
- Incidenten die hebben plaats gevonden waardoor de bevolking gaat twijfelen aan de kwaliteit van de politie;
- Uitstraling of beeld van het korps;

Van deze factoren zijn er maar weinig die kunnen worden getoetst. Zo is de vraag of de 'sfeer van rond de eeuwwisseling' invloed heeft op de tevredenheidsscores niet na te gaan. Datzelfde geldt bijvoorbeeld of bepaalde incidenten die zich hebben voorgedaan als mogelijke verklaring kunnen dienen. Wanneer, bijvoorbeeld, werkt kritiek op de politie bij een onopgeloste moord (als die kritiek er al is) door in oordelen?¹³ Wij hebben de nadere analyses geconcentreerd op twee specifieke vragen:

1. Welke (andere dan de in *Actieve Wederkerigheid* gevonden) variabelen uit de PMB verklaren de variantie in de TLPC-uitkomsten?
2. Wat is de verklarende waarde van het territoire (regio, gemeenten) - dat wil zeggen is het zo dat de veronderstelling dat in bepaalde gebieden gemiddeld genomen 'anders' wordt gescoord dan in andere gebieden (de verschillen in de uitkomsten hangen samen met wat in het vorige hoofdstuk is omschreven als 'het karakter van de bevolking').

¹² De statistische analyses die daartoe zijn uitgevoerd zijn complex van aard. Wij gaan in dit rapport niet in op de wijze waarop deze analyses zijn uitgevoerd.

¹³ Zo werd bijvoorbeeld in één regio als mogelijke verklaring genoemd dat er een moord was gepleegd die niet was opgelost hetgeen tot commotie had geleid en tot kritiek op politie en justitie. Wanneer gaat zo iets doorwerken in de scores, als het al doorwerkt? En werkt het dan alleen door in het oordeel in het algemene functioneren of ook in de contacten? Hoe dan ook, de metingen drie en vier jaar na deze moord (die dus betrekking hadden op een periode van twee – drie jaar na de moord) leverden voor de betreffende regio hoge scores op voor de tevredenheid met het laatste contact. Dat resultaat wijst niet in de richting van enig effect van de moord op de uitkomsten, maar een echt bewijs is dit uiteraard niet.

Deze laatste analyses hebben plaatsgevonden op zowel het niveau van de regio als van de gemeente.

Om deze vragen te beantwoorden hebben wij de gegevens uit de Politiemonitor Bevolking die betrekking hebben op de tevredenheidsscores met de contacten geanalyseerd in relatie tot andere thema's uit de monitor. De analyses vonden plaats op basis van drie verschillende respondentenbestanden:

- de verzamelde gegevens op individueel niveau;
- de geaggregeerde gegevens op het niveau van regio's.
- de geaggregeerde gegevens op het niveau van gemeenten. Wij waren oorspronkelijk van plan de analyses uit te voeren op het niveau van wijken, omdat dit voor wat de spreiding van de antwoorden het meest relevante territoriale criterium lijkt te zijn. De wijk bleek echter een te kleine territoriale eenheid om in dit type onderzoek bruikbaar te zijn. Er zijn te weinig relevante gegevens op wijkniveau en het clusteren van wijken om dat probleem op te lossen bleek een onhaalbare opgave.

De analyses werden niet alleen steeds uitgevoerd op het totaal van alle jaargegevens, maar ook op de gegevens van ieder jaar afzonderlijk. Om de analyses te kunnen uitvoeren werden de gegevens van de PMB's tussen 1993 en 2005 op verschillende manieren gehercodeerd. In de eerste plaats werd gecorrigeerd voor alle grenswijzigingen die in die periode hebben plaatsgevonden. In de tweede plaats werd gecorrigeerd voor steekproefonvolkomenheden, net zoals Intomart dat heeft gedaan in *Actieve Wederkerigheid*. De analyses werden overigens uitgevoerd op het oorspronkelijke, ongewogen materiaal. In de derde plaats werden alle gemeenten waar sprake was van minder dan 10 waarnemingen uit het bestand verwijderd. Daarnaast werd er, in verband met wijzigingen in de vragenlijsten, zorg voor gedragen dat steeds de gegevens bijeen werden gevoegd die betrekking hebben op dezelfde vragen.

Oordelen over het functioneren van de politie in relatie tot het laatste politiecontact

Wij zijn nagegaan welke factoren er, naast de in het rapport *Actieve Wederkerigheid* genoemde factoren, samenhangen met de tevredenheid met het laatste politiecontact. Wij zijn nagegaan of de tevredenheid met het laatste politiecontact ook samenhang met andere aspecten van het functioneren dan alleen de kenmerken van het contact. Dat blijkt het geval: Vrouwen oordelen positiever dan mannen, respondenten met een hogere opleiding oordelen negatiever dan respondenten met een lagere opleiding, huiseigenaren oordelen negatiever dan niet-huiseigenaren. Deze uitkomsten zijn wellicht interessant, maar zij zijn niet beïnvloedbaar voor beleid en worden daarom hier verder niet uitgewerkt. Ook blijkt dat slachtoffers negatiever over hun laatste contact oordelen, hoewel dit laatste contact niet noodzakelijkerwijze betrekking hoeft te hebben op de victimisatie. Slachtoffers vormen daarmee een belangrijke categorie wanneer de politie streeft naar meer tevredenheid.

Wanneer het gaat om de oordelen van de respondenten over het functioneren van de politie (in de buurt) zijn wij de verbanden nagegaan voor vier typen oordelen, waarbij in drie gevallen een aparte schaal werd geconstrueerd:

- *Het functioneren van de politie in de buurt*. In de monitor wordt hierover één vraag gesteld. De antwoorden op die vraag zijn de basis geweest voor de analyse;
- *De betrokkenheid van de politie* (een schaal samengesteld uit de antwoorden op de vragen 49 tot en met 52 van de PMB);
- *De handhaving in de buurt* (samengesteld uit de antwoorden op de vragen 55, 56 en 57).
- *De zichtbaarheid van de politie* (samengesteld uit de antwoorden op de vragen 59 tot en met 63).

Van deze vier schalen bleek het oordeel over de zichtbaarheid van de politie geen verband te hebben met de tevredenheid met het laatste politiecontact. De andere schalen lieten wel relaties zien. Er is sprake van een positief verband tussen de tevredenheid met het laatste politiecontact en het oordeel over het functioneren van de politie in de buurt en de betrokkenheid met de buurt. Dat wil zeggen dat respondenten die een positief oordeel geven over het laatste politiecontact, ook van mening zijn dat de politie in de buurt goed functioneert en burgers die sterker betrokken zijn bij de buurt het laatste politiecontact positiever beoordelen. Inzake handhaving ligt de relatie anders. Wanneer respondenten menen dat de politie in de buurt een te sterke nadruk legt op de handhaving, dan zijn zij ook kritischer over het laatste contact.

De rol van territoriale aspecten

Als er verschillen worden gevonden tussen de regio's, dan kan dat een ondersteuning zijn voor de veronderstelling dat regionaal beleid een bepalende factor is. Maar evenzeer zou dat kunnen betekenen dat 'de aard van de bevolking' die in de regio's woont de verschillen verklaart. De regio blijkt geen onderscheidende factor in de analyse te zijn waar het gaat om de tevredenheidsscores met het laatste politiecontact. Er zijn weliswaar grote verschillen tussen de regio's, maar die zijn niet systematisch. Als gevolg van de grote steekproeven zijn de gevonden verbanden weliswaar (vaak) significant, maar de verklarende waarde ervan is zo gering dat zij voor een beter begrip van de relaties en voor de beleidsontwikkeling geen rol kunnen spelen. Tussenregionale factoren verklaren slechts 2 promille van de variantie van de scores. De binnenregionale factoren verklaren dus vrijwel de gehele spreiding. Dat zou men niet verwachten als beleid op korpsniveau een belangrijke rol speelt. Het kan immers niet zo zijn dat het beleid c.q. het politieoptreden tussen verschillende jaren of verschillende gebieden plotseling vele procentpunten verschillen. En dat doen ze wel, in uiteenlopende richtingen. Dat doet vermoeden dat beleid een beperkte invloed heeft op de tevredenheidsuitkomsten.

Het is evenmin zo dat bepaalde gemeenten systematisch een gunstiger oordeel hebben over de contacten met de politie. Er is weliswaar sprake van effecten op gemeentelijk niveau, maar die doen zich in slechts geringe mate en in hele specifieke relaties voor. Zo is er sprake van een geringere tevredenheid met het laatste contact in gemeenten waar sprake is van relatief veel vandalisme en de respondenten relatief veel dreiging ervaren. Deze bevinding komt overeen met eerder onderzoek: in problematische gebieden worden er niet alleen andere eisen aan de politie gesteld: men verwacht vooral dat de politie concrete problemen oplost en neemt geen genoegen met een min of meer symbolisch politieoptreden. Bovendien heeft men in dergelijke gebieden gewoonlijk frequenter contact met de politie, en daarvan is eveneens bekend dat, met het toenemen van het aantal contacten, de beoordeling ervan lager wordt. Wij kunnen op grond hiervan concluderen dat de oordelen *vooral individueel zijn en niet of in slechts beperkte mate gebonden aan een bepaald territoir*.

Andere verbanden hebben wij niet gevonden. De oordeelsvorming betreffende het laatste politiecontact heeft dus bijvoorbeeld nauwelijks een relatie met de mate waarin buurtproblemen worden ervaren. Dit sluit niet uit dat wellicht sprake kan zijn van geringe verschillen op regionaal- of gemeentelijk niveau die samenhangen met kenmerken van de bevolking waarover eerder in dit rapport werd gesproken (zoals gezagsgetrouwheid), maar dat deze van geringe betekenis zijn en in ieder geval niet gelden voor de populatie als geheel.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Wie de betekenis van de uitkomsten van onderzoek naar tevredenheid wil begrijpen ziet zich geconfronteerd met een groot aantal onduidelijkheden: de complexiteit is groot door het vage kernbegrippen ('tevredenheid' en 'contact'), de verschillende elementen die deel uitmaken van de betekenis van het begrip én het feit dat het een niet-inhoudelijk of indirect begrip is in die zin dat de vraag of iemand tevreden is, wordt gevormd door een gemeten *oordeel* naar aanleiding van een *ervaring* die wordt gewogen naar aanleiding van een meer of minder uitgesproken *verwachting* die samenhangt met algemene *attitudes*. Het in wetenschappelijke zin betrouwbaar meten van dergelijke begrippen is lastig. Het invloed uitoefenen op de inhoud ervan ook. Deze aspecten vormen evenzovele verklaringen voor het feit dat (het meten van) de tevredenheid met het laatste politiecontact moeilijk hanteerbaar is voor beleidsvorming.

In de interviews die wij hebben gehouden met de regio's werden veel potentiële factoren genoemd die de hoogte van de tevredenheidsscores kunnen beïnvloeden. Veel van deze factoren zijn moeilijk te toetsen. En voorzover wij ze konden toetsen bleken er maar weinig hard te maken. Dat biedt weinig houvast, zowel voor het beleid als voor de doelafspraken, in welke vorm die ook plaatsvinden. De resultaten van ons onderzoek bieden daarmee (naast wat *Actieve Wederkerigheid* al had gepresenteerd) weinig concrete aanknopingspunten op grond waarvan met grote mate van waarschijnlijkheid kan worden gezegd dat beleidsontwikkelingen een positieve invloed zullen hebben op de hoogte van de tevredenheidsscores.

In het algemeen komt uit de literatuur naar voren dat een (substantiële) verhoging van de tevredenheid moeilijk te realiseren is. Immers, goed optreden voldoet aan de verwachting en leidt niet tot meer tevredenheid maar houdt de tevredenheid constant. Optreden dat niet aan de verwachtingen voldoet leidt daarentegen wel snel tot kritiek en tot een lagere score. Dat maakt overigens de noodzaak van gericht beleidsmatig optreden er niet minder om, het is aannemelijk dat als regio's niet (of in mindere mate) inspelen op de veranderingen van de verwachtingen, dat zal leiden tot een lagere tevredenheidsscore. De thema's die in *Actieve Wederkerigheid* staan genoemd kunnen daarbij zonder twijfel een belangrijke rol te spelen. Een hogere score is vooral daar te realiseren waar de tevredenheid laag is en waar er concrete aanknopingspunten zijn om door middel van ander gedrag beter in te spelen op wat de burger verwacht.

In vrijwel alle regio's was op het moment van dit onderzoek beleid ontwikkeld om de tevredenheid te verbeteren. Dat beleid verschilde per regio. Wij konden geen effecten van dat beleid aantonen. De tevredenheidsscores lopen sterk uiteen, zowel binnen als tussen de regio's. Die scores lijken maar voor een beperkt deel te worden beïnvloed door het beleid. Dat blijkt alleen al uit het feit dat de variantie tussen de regio's veel kleiner is dan de variantie binnen de regio's. Deze conclusie is voorzichtig geformuleerd omdat het empirische bewijs ervoor niet sterk is. Wel blijft van belang dat veel politiemensen in de praktijk niet al te zwaar lijken te tillen aan het belang van hoge tevredenheidsscores. Voor zover dat het geval is, maakt het de doorwerking van beleidsvernieuwing problematisch. Daarmee is het de vraag of de beleidsinitiatieven onvoldoende effect hebben omdat de initiatieven niet 'werken' of omdat ze in de praktijk onvoldoende worden toegepast niet te beantwoorden. Dit kan echter nooit de enige verklaring zijn voor het achterblijven van de gewenste resultaten. Veel initiatieven in de regio's hebben te maken met allerlei verbeteringen in de processen (telefonische afhandeling,

terugkoppeling, burgerbrieven, et cetera) die los staan van de gedragingen van individuele politiemensen op straat. Maar ook daarvan zijn de effecten moeilijk aan te tonen.

6.2 Aanbevelingen

Beleidsdoelstellingen

Het moet als onverstandig worden beschouwd om de verhoging van de tevredenheid met het laatste politiecontact ongeclausuleerd als beleidsdoel te formuleren. Zo'n doel gaat over teveel verschillende typen contacten en heeft betrekking op teveel verschillende situaties. Wie de tevredenheid met contacten wil verbeteren kan zich beter concentreren op een beperkt aantal typen contacten in een beperkt aantal situaties. Dat is om drie redenen van belang: (1) de beleidsrichting moet specifiek zijn om haalbare maatregelen te kunnen definiëren, (2) de politieorganisatie en het politiewerk is te breed en te divers om iedereen te kunnen overtuigen en voldoende concrete handreikingen te kunnen bieden die in de praktijk succesvol kunnen zijn en (3) het meten van zowel de nul-situatie (inclusief het vaststellen van de problemen) als het vaststellen van de veranderingen is anders illusoir. Bij het bepalen van doelstellingen dient men zich te realiseren dat het gemakkelijker is een daling te voorkomen dan een verhoging te bewerkstelligen.

Beleidsuitvoering

Richt de aandacht op een beperkt aantal kernthema's. Poog niet in één keer de tevredenheid op alle fronten tegelijk te verbeteren. Bij aangiften is op dit punt relatief veel winst te boeken, evenals bij telefonische contacten en bij de terugkoppeling van resultaten.

Aandacht blijft nodig om uitvoerende medewerkers duidelijk te maken waarom de tevredenheid van burgers van belang is. De legitimiteit en het gezag van de politie zijn er voor een belangrijk deel op gebaseerd! De theorie biedt voldoende aanknopingspunten om dat helder te maken. Maar we moeten ons blijven realiseren dat in veel van de contacten die de politiemensen in het kader van hun werk hebben, de tevredenheid niet als eerste op hun prioriteitenlijst staat, wanneer zij het vergelijken met de andere zaken waarmee ze rekening moeten houden. Het niveau dat het meeste invloed heeft op de uitvoering is het eerstelijnsmanagement. Als ploeg-/groepschefs en chefs van basiseenheden niet heel concreet weten wat ze willen en hoe ze dat kunnen bereiken, dan maakt beleid niet veel kans.

Het 'managen' van de externe verwachtingen is van groot belang. In tegenstelling tot wat veelal wordt gemeend gaat het daarbij niet zozeer om een positief beeld te schetsen van de politie, van wat zij is en doet. Het adagium moet zijn: klop de verwachtingen over de te verwachte resultaten niet op. De volgende aspecten zijn van groot belang in de communicatie met de burger:

- Ondersteun de burger in normatieve zin. Daarmee bedoelen wij dat, als dat ook maar enigszins kan, de politie moet laten blijken dat de burger zich gerechtvaardigd tot de politie wendt en dat het gedrag waarover hij klaagt (of aangifte doet) niet door de beugel kan.
- Laat blijken dat de politie het tot haar taak rekent om de gedragingen waarover de burger klaagt aan te pakken en dat zij ermee aan de slag gaat.
- Geef aan wat de politie zal doen. Wat moet worden voorkomen is dat de burger het gevoel krijgt dat het de politie het probleem eigenlijk nauwelijks interessant vindt of oordeelt dat het toch 'dweilen met de kraan open' is.
- Koppel de resultaten van acties zoveel mogelijk terug en blijf de burger ondersteunen in diens gevoel dat hij onrecht terecht heeft gemeld.

De meting van de tevredenheid

Wij hebben in dit rapport laten zien hoe complex de begrippen ‘tevredenheid’ en ‘contact’ zijn en hoe moeilijk het is betekenis te verlenen aan de uitkomsten van onderzoek op dit punt. Wie wil weten hoe de ontwikkelingen zijn en of die ontwikkelingen te maken hebben met beleid, staat maar één weg open: preciezer meten. Door het gebruik van algemene categorieën waarbij aangiften en meldingen bijeen worden geteld, of waarbij telefonische contacten, oog-in-oog contacten en mailcontacten samen worden gevoegd worden zoveel onzekerheden gecreëerd dat de uitkomsten nauwelijks te interpreteren zijn.

Slotopmerkingen

In dit onderzoek heeft de vraag centraal gestaan of de tevredenheid met politiecontacten kan worden verhoogd en hoe. Wij hebben tot dusverre de normatieve vraag of dat ook een wenselijk beleidsdoel is buiten beschouwing gelaten. Toch kan die vraag in een studie als deze niet buiten beschouwing blijven. Als het gaat om een organisatie als de politie is de vraag gerechtvaardigd of men niet veel eerder een bepaalde mate van ontevredenheid als uitgangspunt zou moeten kiezen. Het is de taak van de politie om op te treden tegen concrete, individuele (wets)overtreders om het abstracte, algemene belangen te dienen. Er worden negatieve sancties opgelegd tegen individuen om het collectief te beschermen. Er wordt repressief, eventueel met geweld opgetreden, veelal in spannende, conflictueuze, bedreigende, uit de hand gelopen situaties waarbij geregeld ook nog eens alcohol en/of drugs in het spel zijn. Situaties waar de autoriteit van de politie wordt uitgedaagd of, wellicht nog erger, mensen proberen de politie te negeren of, erger, aan te vallen: ‘wij gaan onze gang, de politie doet er niet toe’. Ze proberen zich aan de politie te onttrekken of gaan een rechtstreeks conflict aan. In dergelijke situaties zal de tevredenheid van degenen tegen wie wordt opgetreden wel ongeveer het laatste zijn waar de op straat optredende politiemensen zich druk om maken. Zij hebben wel andere zorgen aan het hoofd: het aanhouden van een verdachte, het beëindigen van het conflict, het dempen van de ruzie. Vaak moet dat met doortastend en hardhandig optreden, wat de betrokkenen daar ook van vinden.

Dit is geen pleidooi om tevredenheid te negeren als beleidsdoel. Maar men moet het wel begrenzen. Laten wij bekeuringscontacten als voorbeeld nemen. Die contacten worden relatief laag beoordeeld. Men kan proberen om de beoordeling van die specifieke categorie contacten te verbeteren, bijvoorbeeld door een adequaat verbaliseringsbeleid of door het optreden van de politie bij bekeuringen te verbeteren. Maar wie de gemiddelde score van alle contacten wil verbeteren, zou in de verleiding kunnen komen om dan maar zo min mogelijk bekeuringen te maken. En dat kan niet de bedoeling zijn.

Wat wij met deze beschouwing vooral duidelijk willen maken is dat de vraag gesteld moet worden hoe verstandig het is dat de overheid van de politie vraagt de gemiddelde tevredenheid van alle contacten te verhogen. Is een politie in veel gevallen niet veel reëler af te rekenen op een zeker percentage ontevredenheid als het gaat om de evaluatie van contacten?

Ten slotte, beleefd en netjes optreden is op zich goed om na te streven, onafhankelijk van de vraag of de tevredenheid meetbaar verbetert.

Literatuur

Aalberts, M.J.J. en E.M. Kamminga, *Verslag van een onderzoek naar de relatie tussen gemeentepolitie en allochtonen in Nederland*, Leiden: COMT, 1983.

Actieve Wederkerigheid. De beïnvloedbaarheid van oordelen over het contact met en de beschikbaarheid van de politie. Intomartgfk en Regioplan, z.pl., 2005.

Allport, G.W.: *The nature of prejudice*. Garden City, NY: Doubleday, 1958.

Brandl, S.G., J. Frank, R. Worden en T.S. Bynum: 'Global and specific attitudes toward the police: disentangling the relationship.' In: *Justice Quarterly*, Vol. 11 (1) maart 1994.

Broer, W., C.C. Schreuder en -, *Organisatieverandering politie Haarlem: een tussenbalans, onderzoekbevindingen na een jaar werken met wijkteams*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1984.

Broer, W., C.C. Schreuder en -, *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem, resultaten na drie jaar werken met wijkteams*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1987.

Charles, M.T., 'The Utilization of Attitude Surveys in the Police Decision-Making Process', in: *Journal of Police Science and Administration*, 1980, 8/3, pp. 294-303.

Coupe, T. en M. Griffith: 'The influence of police actions on victim satisfaction in burglary investigations', in: *International Journal of the Sociology of Law*, 1999 (27), pp.413-431.

Decker, S.H., 'Citizen Attitudes Toward the Police: A Review of Past Findings and Suggestions for Future Policy', in: *Journal of Police Science and Administration*, 1981, 9/1, pp. 80-87.

Denkers, F.A.C.M.: *Moreel kompas van de politie* (red. P. van Beers). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2001.

Dennis, J.: Who supports the presidency? In: *Society*, (13), 1976, pp.48-53.

Derksen, M.: *Hoe 'relatief' is de relatie politie-publiek. Een literatuurstudie.* 's Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, juni 1982a.

Derksen, M., *Politie en Publiek. Een beeld van een relatie*. Den Haag; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1982b.

Easton, D.: *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1965.

Gunther Moor, L en J. Peeters, *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en sluiting van politiebureaus*. Dordrecht: Stichting Maatschappij en Politie, 1996.

Gunther Moor, L. en C.D. van der Vijver, *Het gezag van de politie*, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 2000.

Hahn, H. 'Ghetto assessments of police protection and authority', in: *Law & Society Review*, 1971 (6) pp. 183-193.

- Hamilton, D.L.: *Cognitive processes in stereotyping and intergroup behavior*. Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1981.
- Hamilton, D.L. en T.L. Rose: Illusory correlation and the maintenance of stereotypic beliefs. In: *Journal of Personality and Social Psychology*, 1980 (39), pp.832-845.
- Hecke, A.F. van, *Hoe denkt de Arnhemse bevolking na het krijgen van een bekeuring over de gang van zaken?* Nijmegen: Katholieke Universiteit, 1969.
- Huizing, J., 'Verbeter contact met burgers'. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 2006 (6), pp. 23-27.
- Jacob, H.: 'Black and white perceptions of justice in the city', in: *Law & Society Review*, 1971 (6) pp. 69-89.
- Junger-Tas, J. en A.A. van der Zee – Nefkens, *Publiek en politie, ervaringen, houdingen, wensen*. Den Haag: Ministerie van Justitie, 1978.
- Lammers, J. B.: *Oordelen over de politie*. Enschede: Universiteit Twente, 2004.
- Liedenbaum, T.J.: *Kwaliteitszorg bij de politie en tevredenheid van burgers over politiecontacten*. Scriptie Universiteit Twente, Enschede, 2005.
- Reisig, M.D.: *Improving citizen satisfaction at the encounter-level*. School of Criminal Justice, Michigan State University, 2000.
- Reisig, M.D. en M. Chandek: The effects of expectancy disconfirmation on outcome satisfaction in police-citizen encounters, in: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 24 (1) 2001, pp. 88-99.
- Rosenbaum, D.P., A.M. Schuck, S.K Costello, D.F. Hawkins en M.K. Ring: 'Attitudes towards the police: the effects of direct or vicarious experience'. *Police Quarterly* (8) 2005, pp.343-365.
- Sampson, R.J. en D.J. Bartusch: *Attitudes toward crime, police, and the law: individual and neighborhood differences*. Research Preview, National Institute of Justice, 1999.
- Schutzmann, E.W., S. Van der Klashorst, A.v.d. Born, G.H.M. van Beek, *En wat doen we er nou mee*, Uitgave politie Soest, 1982.
- Skogan, W.G.: 'Citizen satisfaction with police services: Individual and contextual effects'. In: *Police studies Journal*, 1978, pp.469-475.
- Skogan, W.G.: 'Citizen satisfaction with police encounters.' In: *Police Quarterly*, 2005 (8), pp. 298-321.
- Smith, P. en R. Hawkins: 'Victimization, types of citizen-police contacts, and attitudes towards the police.' In: *Law & Society Review*, 1973 (8), pp. 135-152.
- Spickenheuer, J.L.P., *Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1983.
- Vries, M. de: 'Legitimacy & public sector quality: how citizens judge the quality of the police.' In: *The Police Journal*, 75 (4), 2002, pp. 301-321.
- Vries, M.S. de en C.D. van der Vijver, *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 2002.

Vijver, C.D. van der: *Laat ze het zelf maar zeggen. De bruikbaarheid van bevolkingsonderzoek voor de beleidsvorming van de politie*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1983.

Vijver, C.D. van der: *De burger en de zin van strafrecht*. Koninklijke Vermande bv, Lelystad, 1993.

Weitzer, R.: Incidents of police misconduct and public opinion, in: *Journal of Criminal Justice*, 2002 (30), pp. 397-408.

White, M.F. en B.A. Menke: On assessing the mood of the public toward the police: some conceptual issues. In: *Journal of Criminal Justice*, (10) 1982, p.211-230.

Zoomer, O.J.: *Vrouwenmishandeling; politiewerk. Een onderzoek naar het politieoptreden bij vrouwenmishandeling en 'relatieproblemen'*. Arnhem, Gouda Quint, 1990.

Zoomer, O.J., C.D. van der Vijver en P.A.G.M. Geurts: *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002.