

De rol van proceseigenaren bij de Nederlandse Politie

VAN REACTIEF NAAR PROACTIEF

Procesmanagement is gedurende het afgelopen decennium een belangrijk fenomeen geworden in de organisatie van de politie. Vrijwel elk van de 26 korpsen heeft proceseigenaren aangesteld, die meestal in deeltijd zorgen voor het realiseren van een breed scala aan verbeteringen in de processen.

Door Gerrit-Jan Obers

De korpsen zijn zelfstandige organisaties met een eigen organisatiestructuur. Zo heeft ieder korps op een eigen wijze en met een eigen tijdschema invulling gegeven aan dit concept. Hierbij zijn zij wel verbonden door gemeenschappelijke uitgangspunten en diverse centraal georganiseerde instituten en programma's. Zo heeft ieder korps een eigen ontwikkeling doorgemaakt en zijn de ervaringen verschillend. Het mag gezien worden als een grote prestatie van alle betrokkenen, dat het procesmanagement zo stevig geworteld is in grote delen van de politieorganisatie. De politie staat nu aan de vooravond van de vorming van één nationale politie. Dat biedt een goed moment om een beeld te schetsen van de inrichting van het procesmanagement en de rol die proceseigenaren daarin spelen. Deze schets is tot stand gekomen aan de hand van interviews met een tiental proceseigenaren en andere betrokkenen in evenzoveel korpsen. In deze schets vinden we een aantal grote lijnen in de ervaringen, waaruit we kunnen leren voor de toekomst. Deze ervaringen zijn ook interessant voor andere organisaties die nadenken over de ontwikkeling van procesmanagement.

Organisatie van de politie

Voorafgaand aan de bespreking van het procesmanagement is het goed om een beeld te hebben van de organisatie van de

politie. De basis hiervan wordt gevormd door 25 regiokorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), die gezamenlijk ruim 50.000 medewerkers in dienst hebben. De regiokorpsen zijn op dit moment zelfstandige organisaties onder leiding van een korpschef, die voor het beheer wordt aangestuurd door een korpsbeheerder, de burgemeester van de grootste stad in de regio. Inhoudelijke sturing vindt plaats door het 'bevoegd gezag', dat wordt gevormd door het Openbaar Ministerie (OM) voor de opsporing en door de lokale burgemeesters voor de handhaving van de openbare orde. Samenhang tussen de korpsen wordt gecreëerd door landelijke overleggen van korpsbeheerders (het Korpsbeheerdersberaad) en korpschefs (Raad van Korpschefs, RKC). Onder de RKC is een structuur ingericht van Boards per hoofdproces, een soort nationale proceseigenaren, met daaronder Strategische Beleidsgroepen en Expertgroepen. In deze organen vindt overleg plaats over inhoudelijke onderwerpen, waarover door of namens de RKC landelijke afspraken worden gemaakt. Dit geheel wordt ondersteund door een kleine landelijke staf. Concretisering van de gewenste ontwikkelingen vindt tevens plaats door een aantal landelijke programma's, die ook de korpsen ondersteunen bij het implementeren in de eigen organisatie. Enkele voorbeelden van landelijke programma's zijn Versterking opsporing, Gebieds Gebonden Politie, Cybercrime, Intelligence, HRM en de Voorziening voor Product- en Procesontwikkeling. Op deze manier wordt een groot aantal

veranderingen met bijbehorende kaders, richtlijnen en hulpmiddelen landelijk vastgesteld en overgenomen door de korpsen. Daarnaast wordt op het terrein van ICT en inkoop gebruik gemaakt van één landelijke organisatie, die zich zal ontwikkelen tot een landelijk dienstencentrum.

Voor het verbeteren van de organisatie en werking van de korpsen wordt gebruik gemaakt van het INK Management model, waaraan procesdenken ten grondslag ligt. Met behulp van zelfbeschrijvingen en audits aan de hand van dit model wordt periodiek kritisch gekeken naar de aanpak en borging van verbeteringen.

Rol van de proceseigenaar

Binnen de korpsen zijn proceseigenaren aangesteld. Gevraagd naar hun rol komt hieruit een gelijklopend beeld naar voren: de proceseigenaar zorgt voor het initiëren en realiseren van verbeteringen in de inrichting van de processen voor de volle breedte van een korps. Dit betreft zowel eigen ontwikkelingen als de implementatie van landelijke afspraken. Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de processen en wordt daarop aangesproken door de proceseigenaar. De wijze waarop deze rol is georganiseerd is heel verschillend, hetgeen deels samenhangt met de verschillen in organisatie van de korpsen. In korpsen met districten zijn meestal districtschefs aangesteld als parttime proceseigenaar, waaraan zij gemiddeld één dag per week besteden. In korpsen met een directiemodel (zonder districten) zijn (adjunct)directeuren tevens proceseigenaar. Omdat zij geen directe verantwoordelijkheid voor een gebied hebben staan zij verder af van de dagelijkse uitvoering en is er meer ruimte voor het proceseigenaarschap. In een klein aantal korpsen zijn 'vrijgestelde' proceseigenaren, die dit als hoofdtaak hebben. De reden dat hiervoor meestal niet wordt gekozen, is de verbinding met de lijn. Wanneer je als proceseigenaar zelf voelt wat veranderingen in de uitvoering van het proces betekenen kun je beter bepalen wat zinvol is. Tegelijk leidt het proceseigenaarschap als neventaak wel vaak tot een overvolle agenda.

Proces versus Lijn

Lijnchefs zijn verantwoordelijk voor het resultaat in een gebied (regio, district of wijk) en voor het organisatieonderdeel dat het grootste deel van dit resultaat realiseert. De proceseigenaar kijkt in de breedte van de gehele organisatie en bepaalt hoe er wordt gewerkt en met welke hulpmiddelen. Dit vraagt om een goede afstemming en dat is niet altijd eenvoudig. Binnen de cultuur van de politie wordt de hiërarchische directe verantwoordelijkheid voor een gebied en een groep medewerkers erg belangrijk gevonden. Dat maakt het soms moeilijk om te accepteren dat een ander (de proceseigenaar) bepaalt hoe er gewerkt moet worden. Lokale omstandigheden kunnen bovendien vragen om een aangepaste inrichting. Het vraagt wederzijds vertrouwen tussen proceseigenaren en lijnchefs om hiermee om te gaan. Anderzijds is een voordeel dat de proceseigenaar zich meer kan verdiepen in één onderwerp,

waardoor meer kwaliteit gerealiseerd kan worden. Voor de lijnchefs is een voordeel dat zij zich niet overal in hoeven te verdiepen. Bij een succesvolle relatie tussen deze rollen is er frequent overleg en een open dialoog over het verbeteren van de werkwijze om tot verbetering van de resultaten te komen. De verbinding met de uitvoering wordt meestal ook onderhouden door processteams met leidinggevend en medewerkers uit meerdere organisatieonderdelen. Zij vormen de verbinding naar de onderdelen die het proces uitvoeren. In het processteam worden de ontwikkelingen in het proces besproken en verder uitgewerkt. Deelonderwerpen zijn vaak in portefeuille bij leden van het processteam. In diverse korpsen verschuift de deelname in het processteam van leidinggevend naar collega's met veel expertise op het proces of met een grote betrokkenheid bij ontwikkelingen. Een uitdaging die met wisselend succes wordt aangegaan, is om lokale verbeterinitiatieven te stimuleren en over te nemen, zonder de gemeenschappelijke richting te verliezen. Een succesvolle methode hierbij is het (laten) vertellen van verhalen in publicaties en tijdens bijeenkomsten.

Opvallend is dat in een klein aantal korpsen de procesindefining ook breed in de organisatie zichtbaar is geworden door afdelingen per proces, zoals intake, noodhulp en opsporing. Dit vergemakkelijkt het werk van de proceseigenaar, omdat rechtstreeks afspraken gemaakt kunnen worden met de chefs van deze afdelingen. Doordat de processen landelijk hun oorsprong vinden in een functionele procesarchitectuur is hiermee in feite een functiegeoriënteerde structuur gerealiseerd, zie kader RBP.

Ondersteuning van proceseigenaren

Proceseigenaren worden ondersteund door beleidsmedewerkers of ontwerpers. Wanneer er projecten worden uitgevoerd op het proces zijn hiervoor projectleiders aangesteld. De procesondersteuners of procescoördinatoren – hiervoor worden allerhande namen gehanteerd – komen uit een centrale afdeling in het korps of bevinden zich in de eigen staf van het district. De omvang van de ondersteuning varieert van een halve tot ruim twee FTE per proceseigenaar. Dit is mede afhankelijk van de omvang van het korps (die varieert momenteel van 600 tot ruim 6000 medewerkers), maar een direct verband daarmee is niet altijd aanwezig. Het landelijk programma Voorziening voor Product- en Procesontwikkeling organiseert voor de procesondersteuners opleidingen, intervisie en kennisuitwisseling.

Succesbepalende factoren

De ervaringen van proceseigenaren leren dat een aantal factoren sterk bepalend is voor succes. De onderstaande punten worden daarbij het vaakst genoemd.

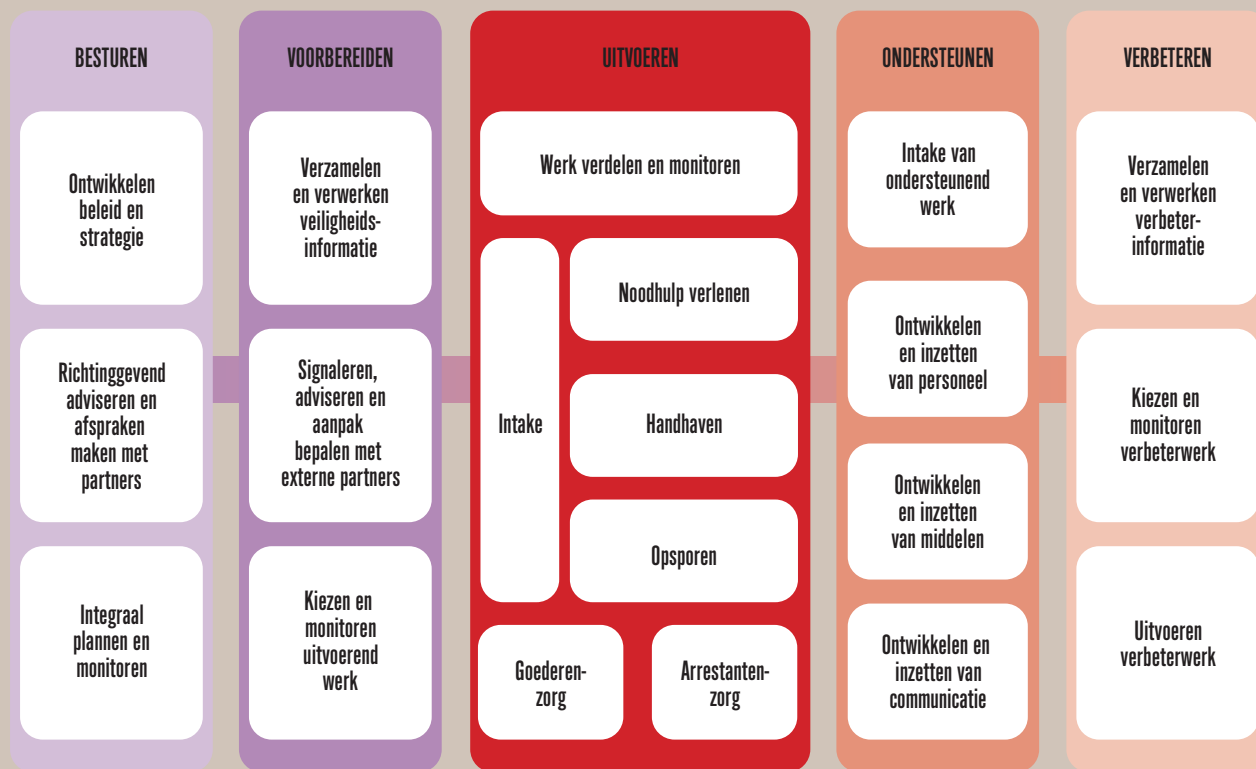
Actieve en zichtbare betrokkenheid van de korpsleiding.

In diverse korpsen is procesmanagement op de achtergrond geraakt nadat wisselingen in de korpsleiding tot minder aandacht hebben geleid.

RBP

Het Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie (RBP) 2008 (zie afbeelding 1) is het gezamenlijke processenmodel van de korpsen dat structuur en richting geeft aan de ontwikkeling en verbetering van processen en daarmee het werken aan de organisatie. Het RBP is een herkenbare weergave van het politiewerk en uniformeert de *werkwoorden* van de politie. Omdat korpsen zelf hun eigen inrichting van de organisatie bepalen is ervoor gekozen om het model op te bouwen vanuit bedrijfsfuncties, onafhankelijk van de concrete inrichting. Het is wel een kapstok om eisen aan de resultaten en de inrichting te stellen en afspraken te maken omtrent de informatieproducten die door processen worden voortgebracht. Door de abstractie ten opzichte van

de inrichting is het echter geen voldoende basis om de ontwikkeling van de ICT bij de politie op te baseren. Het RBP wordt tevens gebruikt bij het structureren van de landelijke sturingsorganen (boards, beleidsgroepen en programma's). Daarnaast is het onder meer gehanteerd bij het ontwikkelen van het Landelijk Functiegebouw dat momenteel wordt geïmplementeerd. Naast de uitvoerende processen valt op dat nadrukkelijk aandacht is voor de sturing en ondersteuning. Daarnaast is specifiek aandacht gegeven aan het verbeterproces. De beslissingen die het model uitdrukt zijn vastgelegd en geven richting aan de ontwikkeling van de processen. Daarmee levert het een bijdrage aan de realisatie van de strategie van de politie.



Afbeelding 1: Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie 2008.

Voldoende kwalitatief goede ondersteuning. Voor het goed organiseren en uitwerken van verbeteringen zijn specifieke competenties vereist. Mede gezien het grote aantal landelijke ontwikkelingen, is ook voldoende capaciteit nodig om zicht te houden op de verbeteringen in het proces. Een parttime proceseigenaar leunt doorgaans zwaar op de procesondersteuners.

Verbinding houden met uitvoerende medewerkers. Het spel rond processen kent een eigen jargon en een eigen dynamiek.

Het is niet eenvoudig om de verbinding te houden met degenen die het proces uitvoeren, zeker wanneer binnen een regio grote verschillen in het gebied bestaan. Het valt op dat bij korpsen met een ruime ervaring in procesmanagement de nadruk momenteel sterker komt te liggen op de dialoog met medewerkers en minder op 'documenten'. Er wordt meer bewust gekozen voor een veranderstrategie, waarbij naast de ontwerpbenadering vaker voor een ontwikkelbenadering wordt gekozen. Nog een stap verder worden ook steeds vaker ontwik-

kelingen vanaf de werkvloer overgenomen en verder verspreid. **Externe oriëntatie.** Wanneer men druk bezig is met optimaliseren van het interne proces kan wel eens vergeten worden dat het om de resultaten voor burgers en ketenpartners gaat. In een aantal korpsen wordt daarom momenteel nadrukkelijk gewerkt vanuit veiligheidsthema's van waaruit de vertaling wordt gemaakt naar benodigde aanpassingen in de processen. Ook is op diverse plaatsen het werken vanuit het externe ketenproces met OM, gemeenten en anderen de aanjager van verbeteringen in het proces. Het samenspel tussen de proces-eigenaren onderling wordt daarmee ook belangrijker en kan gezien worden als een logische vervolgstap na het aanpakken van het eigen proces.

Onderling vertrouwen in het managementteam. Last but not least wordt duidelijk dat het spel tussen lijn en proces alleen succesvol kan zijn wanneer er in het korpsmanagement voldoende onderling vertrouwen is om op elkaars beslissingen en expertise te vertrouwen. Als proceseigenaar neem je namens je collega's de verantwoordelijkheid voor één van de processen, waardoor zij focus op andere onderwerpen kunnen houden. Dat vraagt wel vertrouwen dat er goed naar het proces gekeken wordt en dat voorstellen goed zijn onderbouwd.

Processen beschrijven en Politie vakmanschap

In het procesdenken bij de politie staat het vakmanschap van medewerkers voorop. Dit betekent dat processen alleen indien het nodig is gedetailleerd worden uitgewerkt of voorgeschreven. Tegelijk tekent zich een andere ontwikkeling af. Er worden meer zekerheden gevraagd, bijvoorbeeld naar aanleiding van fouten in strafrechtelijke onderzoeken, zoals de Schiedammer Parkmoord. Ook vraagt de burger om voorspelbaarheid van de politie, hetgeen ook leidt tot meer protocollering van het werk. De neiging bestaat om steeds meer zaken af te dwingen en/of te controleren met behulp van geautomatiseerde systemen, onder het motto 'meten is weten'. Dat kan leiden tot 'gedwongen verandering' en die is vaak niet blijvend: medewerkers 'bevredigen het systeem' of grijpen hun kans als de controle verzwakt. Het is de uitdaging voor de proceseigenaar om hierin de balans te bewaken en voldoende de gewenste veranderingen vorm te geven door een diepgaande dialoog met medewerkers.

De bijdrage van procesmanagement

Wat dragen procesmanagement en de proceseigenaren bij aan de resultaten van de politie en de tevredenheid van burgers? Deze vraag levert verschillende antwoorden op, afhankelijk van de situatie. Veel proceseigenaren zien een verbetering van de externe effectiviteit, maar er is ook geleerd dat doorschieten in standaardisatie of het verliezen van de verbinding met de lijn ervoor kan zorgen dat er geen positief effect of zelfs een negatief effect bereikt wordt. Een teamchef: "Procesmanagement? Dat is desastreus wanneer de standaardisatie doorschiet. Wij hebben op het platteland bijvoorbeeld veel minder meldingen en minder personeel dan in een grote stad, dus

we kunnen ons niet hetzelfde organiseren voor de noodhulp". Over het algemeen wordt het moeilijk gevonden om hard te maken wat de bijdrage precies is. Voor concrete projecten kan men dat wel zeggen, zeker als er is uitgegaan van de externe klantbehoefte. Ook op een ander niveau draagt procesmanagement bij aan de organisatie: er ontstaat meer samenhang en samenwerking tussen de onderdelen van de organisatie en het wiel wordt niet honderd keer uitgevonden. Ook verschuift de focus van organiseren van de structuur naar organiseren van het werk, en dat is winst. Bovendien draagt het bij aan een cultuurverandering. Politied medewerkers worden van nature gedreven door incidenten. Als de sirene gaat komt iedereen in beweging. Naast die reactieve modus is voor het oplossen van complexe veiligheidsvraagstukken óók een proactieve modus belangrijk. Dat ervaart men onder meer via procesmanagement.

Lerende organisatie

Men kan concluderen dat het niet eenvoudig is om de rol van proceseigenaar succesvol te implementeren en procesmatig verbeteren in een korps op de kaart te zetten. Daarom is de proceseigenaren ook gevraagd hoe zij omgaan met verbeteren van het verbeterproces, of het leren leren. Vrijwel alle proceseigenaren zeggen hiervoor aandacht te hebben. In sommige korpsen wordt periodiek de kritische vraag gesteld "Wat heb jij gedaan om ons resultaat buiten beter te maken?" Op basis van de dialoog die daaruit voortkomt worden verbeteringen gesignaleerd in de aanpak als proceseigenaar. Anderen nemen regelmatig afstand, bijvoorbeeld in een 'stiltemoment', en komen zo tot inzicht omtrent verbetering van de werkwijze. Ook een processteam zou regelmatig naar het eigen functioneren moeten kijken. Daarnaast leidt het structureel evalueren aan het einde van projecten en verbeteracties én het vastleggen van deze evaluatie (!) tot verbeteringen. Naast de mogelijkheden die zijn genoemd wordt het ook wel een moeilijke vraag genoemd. Open staan voor kritische geluiden kan soms nog verder ontwikkeld worden.

Proceseigenaarschap is de investering waard

Is het de moeite waard voor de proceseigenaar en voor de organisatie? De proceseigenaren zelf vinden het spelen van deze rol een verrijking. Het is leuk om buiten het eigen organisatieonderdeel te kijken en zich te verdiepen in een van de processen. Het is mooi als het lukt om verbeteringen te zien lukken die je zelf in gang hebt gezet.

Voor de organisatie wordt het ook zeer waardevol gevonden, maar alleen als ook aan de randvoorwaarden wordt voldaan om proceseigenaarschap succesvol te implementeren. Hopelijk geeft dit artikel een aantal inzichten om de kans daarop te vergroten.

Gerrit-Jan Obers werkt als adviseur en docent op het gebied van processen en organisatie om de werking van organisaties structureel te verbeteren. Meer informatie over dit onderzoek is verkrijgbaar via info@obersconsulting.nl.