
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Deelrapport 6

Heroverweging sterktebeleid politie

INHOUD

	Blz.
1. Inleiding	3
2. Analytische problemen	3
3. Overwegingen vooraf	4
4. Schema's, tevens samenvatting	5
5. Een portret van de politie	11
6. De ongestuurde-20%-variant	17
7. Beleidsmaatregelen	24
8. Slotbeschouwingen	35
Bijlagen	39
1. Beantwoording vragenlijst Taakopdracht	
2. Een portret van de politie	42
3. Scenario's bij een ongestuurde-20%-variant	60
4. Cijfermateriaal	65
5. Noten	79

1. INLEIDING

Op 5 februari 1981 installeerde de Minister-President 29 werkgroepen, die zich zouden moeten bezighouden met de heroverweging van een aantal beleidsonderwerpen. Het sterktebeleid van de politie was daar één van. Ook bij dit onderwerp werd uit de kring van secretarissen-generaal aangetekend dat «de complexiteit zodanig is dat binnen het aanvaarde tijdsbestek dat onderwerp niet uitputtend kan worden behandeld». Vanaf de aanvang was duidelijk dat de ingestelde werkgroep de gevraagde inspanning zowel naar mankracht als naar deskundigheid niet zou kunnen leveren, zodat daarnaast een omvangrijke interdepartementale projectgroep moest worden ingesteld. De werkgroep heeft als stuurgroep van deze projectgroep gefungeerd. Als gezegd, een uitputtende behandeling van de problematiek bleek niet mogelijk, wel is gestreefd naar een zo breed mogelijke terreinverkenning. Dit heeft geleid tot de volgende aanpak:

- schematisch portret van de politie (schema 1 en § 5);
- een weergave van de meest plausibele effecten van een forse bezuinigingsgreep van 20% (schema 2 en § 6);
- een overzicht van de beleidsmaatregelen die elke bezuiniging zouden kunnen begeleiden c.q. richten (schema 3 en § 7).

Hieraan vooraf gaan: een inleiding (§ 1), een weergave van de analytische problemen verbonden aan de probleemstelling (§ 2) en een aantal beschouwingen gericht op het creëren van de juiste optiek waarmede het rapport ware te lezen (§ 3). Besloten wordt met een evaluerende slotbeschouwing (§ 8). Reeds hier zij er op gewezen dat het gepresenteerde rapport een onvolledig beeld geeft. Belangrijkste oorzaken zijn het ontbreken van inzicht in de effecten van verruiming van mensen en middelen en inzicht in de effecten van vergelijkbare ingrepen in andere organisaties en wellicht de belangrijkste: het ontbreken van de stem van het veld. Vooral de projectgroep neemt dit laatste gebrek zo ernstig dat zij aanbeveelt, alvorens tot maatregelen te besluiten, het rapport voor te leggen aan een aantal direct betrokkenen, t.w.: enige burgemeesters, enige leden van het openbaar ministerie, een aantal politiefunctionarissen en enige vertegenwoordigers van de politievakorganisaties.

De aandacht zij er op gevestigd, dat het rapport primair betrekking heeft op de reguliere politie, zij het dat ook de Koninklijke Marechaussee in de beschouwingen van werkgroep en projectgroep is betrokken. De aangedragen bezuinigingsmogelijkheden en voorgestelde beleidsmaatregelen zijn ten dele eveneens van toepassing op de Koninklijke Marechaussee. Verwezen zij voorts naar het rapport «Heroverweging van de 3%-groeinorm van Defensie en het takenpakket».

2. ANALYTISCHE PROBLEMEN

2.1. Nader ingaan op analytische problemen is nodig om een aantal redenen. Allereerst is er enige verklaring nodig waarom in de gekozen opzet van de opgelegde vragenlijst is afgeweken. Uit bijlage 1 moge overigens blijken dat vragen voor zover relevant wel zijn behandeld. Belangrijker is dat inzicht in de analytische problemen ook inzicht geeft in de problemen die geanalyseerd moeten worden.

2.2. Het voornaamste bestanddeel van de politietaak, zoals die is omschreven in artikel 28 Politiewet, is de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Dit betekent, dat de rechtsorde in hoge mate het werkaanbod van de politie bepaalt.

Sprekend over de sterkte van de politie, komt derhalve als vanzelf de vraag op wat die rechtsorde dan is en in hoeverre zij zich ook leent voor daadwerkelijke handhaving. Vertaling van deze vragen in operationele doelstel-

lingen, dat wil zeggen in streefsituaties die het mogelijk maken de sterkte van de politie te kwantificeren, is zonder beleidskeuzen niet mogelijk. Enerzijds is het begrip rechtsorde afgebakend terwijl anderzijds het begrip handhaving niet naar intensiteit te definiëren is zonder daarbij de vraag over de toe te passen (machts)middelen te beantwoorden. Voorts bepalen de maatschappelijke omstandigheden zowel de rechtsorde als het begrip handhaving. Het moge duidelijk zijn, dat ook het Rijk aan het begrip rechtsorde onvoldoende houvast heeft voor de vaststelling van de benodigde capaciteit van de politie.

Hiervan uitgaande dient gezocht te worden naar andere criteria ter vaststelling van de sterkte van de politie. De «rechtsorde» wordt onder meer in stand gehouden door sanctiebedreiging van normoverschrijdend gedrag. Van belang hierbij is in hoeverre de burger die dreiging ook werkelijk ervaart. De doorgaans veronderstelde aanwezigheid van de politie vervult daarbij een belangrijke rol. Het beeld, dat de burger heeft van de handhaving van de rechtsorde door de overheid wijkt echter af van de feitelijke handhaving. Bij het treffen van maatregelen die ingrijpen in de sterkte van de politie moet derhalve niet alleen rekening worden gehouden met de gevolgen van een feitelijk verminderde aanwezigheid van de politie op zich, maar ook met de gevolgen die het ervaren daarvan door de burger heeft voor de sanctiebedreiging of zijn vertrouwen in het overheidsoptreden; deze laatste, de indirecte gevolgen, zijn van even groot belang.

2.3. Is het voorgaande een probleem van principiële aard, dat de politie als organisatie in al haar facetten raakt, daarnaast verdient nog een ander analytisch probleem van meer praktische aard aandacht. In discussie over zowel vergroting als verkleining van de capaciteit van een organisatie, gaat men er steeds van uit dat de organisatie voorspelbaar reageert op de nieuwe situatie. Bij voorbeeld bij verkleining van de capaciteit zal de organisatie zelf haar leegloop wel aanspreken en haar minst belangrijke prioriteiten laten vallen. Dit blijkt echter niet het geval te zijn, een inzicht dat ook wordt gesteund door onderzoek. Om deze reden is bij het inschatten van de effecten van een ongestuurde bezuinigingsingreep (–20%-variant) uitgegaan van een gelijkblijvend efficiency-niveau, terwijl met de beleidsmaatregelen wordt beoogd de efficiency te verhogen.

3. OVERWEGINGEN VOORAF

De sociaal-economische problemen en de voor de beheersing daarvan noodzakelijke maatregelen zullen naar verwachting leiden tot grotere maatschappelijke instabiliteit. Aandacht voor stabiliserende factoren, zoals de politie ligt derhalve in de rede. Mate, tempo en begeleiding van op bezuiniging en beheersing gerichte beleidsmaatregelen zullen derhalve tegen de wenselijkheid van blijvend stabiliserend vermogen van de politie moeten worden afgewogen.

– Ter handhaving van het stabiliserend vermogen van de politie verdient het aanbeveling niet te bezuinigen zonder begeleidende maatregelen en de bezuinigingen niet op één punt te concentreren.

– Nederland heeft gekozen voor een politie met een ruimere taak dan alleen maar repressief optreden. Het laatste is voorstelbaar, maar impliceert een politieke keuze met ver strekkende gevolgen voor de verhouding politie–burger.

– Ingrijpen in de sterkte van de politie en het nemen van daarmee samenhangende maatregelen vindt daar zijn grens waar de handelingsvrijheid van bevoegd gezag en politie zelf zodanig wordt ingeperkt dat geen sprake meer kan zijn van maatschappij-gerichte en slagvaardige rechtshandhaving.

4. SCHEMA'S TEVENS SAMENVATTING

SCHEMA 1

Het portret

Bevat een weergave van de huidige politie-organisatie. Dit schema wordt toegelicht in paragraaf 5 en bijlage 2.

SCHEMA 2

De ongestuurde –20%-variant

Bevat een weergave van de vermoedelijke effecten van een vermindering van de capaciteit met 20% bij gelijkblijvend werkaanbod, gelijkblijvend efficiency-niveau en gelijkblijvende intensiteit van besturing. Dit schema wordt toegelicht in paragraaf 6 en bijlage 4.

SCHEMA 3

Beleidsmaatregelen

Bevat een weergave van beleidsmaatregelen gericht op opvang van de negatieve effecten van de bezuinigingen door vermindering van werkaanbod, verhoging van de efficiency, verbetering van de besturing en van beleidsmaatregelen gericht op kanalisering, mede ter rechtvaardiging van bezuinigingen. Dit schema wordt toegelicht in paragraaf 7 en bijlage 4.

Deze schema's dienen tevens als samenvatting van het rapport.

Schema 1: Portret

<i>Organisatie variabelen</i>	<i>Kenmerken</i>
<i>Taken</i>	Omvatten het gebied van «zuivere» handhaving tot «zuivere» hulpverlening. Nemen vrijwel zonder uitzondering toe. Toename geldt zowel de activiteiten per taak, als het aantal taken. Consequentie is grotere complexiteit. Personeel relatief hoog opgeleid; stromen binnen op verschillende niveaus, sterke formele rechtspositie maar daarnaast ook sterke in-formele rechtspositie («verworven rechten»).
<i>Structuur</i>	Formeel een sterk bureaucratisch getinte, hiërarchisch gestructureerde organisatie, die echter een belangrijke mate van beslissingsvrijheid kent op het laagste hiërarchische niveau, dat zijn taak moet uitvoeren in een directe interactie met het publiek.
<i>Technologie</i>	Krijgt veel nadruk. Drie golven te onderscheiden: motorisering, communicatie (portofoon, mobilfoon) en recent de automatisering.
<i>Bedrijfsvoering</i>	Relatief slecht ontwikkeld, weinig probleemgerichte aanpak, sterk gericht op procedures. Hangt samen met de aard van het werk, de moeilijkheid dat sturing op grond van effectmetingen nauwelijks mogelijk is en de structuur van de organisatie.
<i>Beroepscultuur</i>	Sterk ontwikkeld «wij-gevoel», niet erg afgestemd op «buitenwereld». Trefwoorden: zwijgcodes, groepsnormen, collegialiteit.
<i>Ontwikkelingen</i>	Twee tegenstrijdige ontwikkelingen staan centraal. Enerzijds toename van specialisatie en differentiatie die onontkoombaar samenhangen met schaalvergroting en centralisatie. Anderzijds de pogingen om te komen tot decentralisatie en despecialisatie (zie bijvoorbeeld het rapport Politie in Verandering).

Vervolg schema 1: Portret

Activiteiten

Dienst	Taak	Organisatie
<i>Algemene dienst</i>		
– assistentiesurveillance	noodhulpdienst	primair afgestemd op werkaanbod, continu beschikbaar
– preventiesurveillance	het miniseren of redresseren van incidenten	projectmatig georganiseerd, gericht op problemen
– wijkagenten	basispolitietoek op wijkniveau	territoriaal georganiseerd
– verkeer	verkeersregeling en -handhaving, ongevalsbehandeling	afgestemd op verkeersdrukke, meestal niet in continuïdient
<i>Justitiële dienst</i>		
– recherche	behandeling misdrijven, veelal slechts reactief	meestal niet in continuïdient, vaak verdeeld in sub-specialisaties
– zeden- en kinderpolitie	behandeling misdrijven, niet alleen reactief	meestal niet in continuïdient
<i>Vreemdelingendienst</i>		
	administratieve procedures m.b.t. en controle op vreemdelingen	niet in continuïdient, sterk bureaugebonden
<i>Bijzondere wetten</i>		
	administratieve handhaving en controle	niet in continuïdient, vaak sub-specialisaties
<i>Beheer en administratie</i>		
	ondersteunend, niet executief	niet in continuïdient

Schema 2. De ongestuurde-20%-variant (middelgroot korps ± 100 000 inwoners, vermindering sterkte van 200 tot 160)

Dienstonderdeel en afdeling	Vermindering		Primaire gevolgen (direct)		Secundaire gevolgen (na half jaar)		Gevolgen algemeen	Belangengroepen
	van	tot	intern	extern	intern	extern		
<i>I. Alg. dienst</i>	133	106						
1.1.1 Staf	9	6	<ul style="list-style-type: none"> • grotere belasting • nog minder contact met uitv. niveau 	<ul style="list-style-type: none"> • minder representatie in overleg-circuits 	<ul style="list-style-type: none"> • minder inzicht in uitvoering • minder beleidsvoorbereiding 	<ul style="list-style-type: none"> • belangenbehartiging politie neemt af in kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • terugval van — loyaliteit — solidariteit 	
1.1.2 Surveillance	116	93	<ul style="list-style-type: none"> • grotere belasting 	<ul style="list-style-type: none"> • minder zichtbaarheid politie • minder beschikbaarheid politie 	<ul style="list-style-type: none"> • beheersbaarheid org. neemt af • relatie met andere afdelingen verslechtert 	<ul style="list-style-type: none"> • afname legitimiteit politie-optreden 	<ul style="list-style-type: none"> • afstand politie-burgerij groter 	<ul style="list-style-type: none"> • afname signaal-functie politie t.b.v. bestuur
1.1.2.1 Assistentie-surveillance			<ul style="list-style-type: none"> • hogere bezettingsgraad • lagere arb. satisfactie • één i.p.v. tweemanssurveillance 	<ul style="list-style-type: none"> • minder rijdend toezicht • minder meldingen met lage prioriteit • langere wachttijden en grotere wachtkans 	<ul style="list-style-type: none"> • hoger ziekteverzuim • kwalitatief lager serviceniveau • gevoelens van onveiligheid in schaarstperiode 	<ul style="list-style-type: none"> • minder meldingen met lage prioriteit • toename ontevredenheid • gevoelens van onveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> • minder feitelijk contact politie-publiek • verblikking neemt toe 	<ul style="list-style-type: none"> • bevolkingsgroepen uit lagere sociale milieus in oude stadswijken (veel politie) • bevolking in buitenwijken (aansrijtijden)
1.1.2.2 Preventie-surveillance			<ul style="list-style-type: none"> • alleen buiten schaarstperiode mogelijk • groepsgewijze aanpak is minder mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • minder algemeen preventief toezicht • minder gericht repressief toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • planning v. werkzaamheden is amper mogelijk wegens bijstand aan assistentie-surveillance • lagere arb. satisfactie 	<ul style="list-style-type: none"> • bepaalde probleemsituaties (verkeer en evt. criminaliteit) kunnen makkelijker escaleren • gevoelens van angst en ontevredenheid (kunnen) toenemen 	<ul style="list-style-type: none"> • leefklimaat in bepaalde wijken vermindert 	<ul style="list-style-type: none"> • potentiële slachtoffers v. ongevallen • minder verkeers-p.v.'s automobilisten
1.1.2.3 Wijk-surveillance			<ul style="list-style-type: none"> • grotere belasting individuele agent 	<ul style="list-style-type: none"> • geringere acceptatie van werk als gevolg van grotere wijken • minder algemeen (lopend/fietsend) toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • geringere arb.-satisfactie omdat werkaanbod niet adequaat kan worden behandeld 	<ul style="list-style-type: none"> • minder structurele maatregelen • publiek wordt vaker verwezen • angstgevoelens nemen toe 	<ul style="list-style-type: none"> • legitimiteits-terugval 	<ul style="list-style-type: none"> • gedepriveerde bevolkingsgroepen worden geconfronteerd met geringere hulp-aanbod of aanbod v. lagere kwaliteit
<i>I. Justitiële dienst</i>	38	30	<ul style="list-style-type: none"> • toename werkdruk 	<ul style="list-style-type: none"> • hogere verbaliseerdrempel • kleine criminaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • kwaliteit van werk wordt minder mede als gevolg van vermindering informatie-aanbod publiek 	<ul style="list-style-type: none"> • afname aangiftebereidheid • groter beroep op particuliere bewakingsdiensten • evt. toename criminaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • nieuw (dynamisch) evenwicht tussen aangiften en verbalisering 	<ul style="list-style-type: none"> • slachtoffers van kleine criminaliteit
1.1 Recherche	30	26	idem	<ul style="list-style-type: none"> • minder inzet bij zwaardere criminaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • minder animo om bij recherche te gaan werken 		<ul style="list-style-type: none"> • meer irritatie aan balie over verbaliseringsbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Openbaar Ministerie (O.M.) wegens minder aandacht voor gerichte opdrachten en verzoeken

Dienstenonderdeel en afdeling		Vermindering		Primaire gevolgen (direct)		Secundaire gevolgen (na half jaar)		Gevolgen algemeen	Belangengroepen
		van	tot	intern	extern	intern	extern		
1.2	Bijz. wetten	2	1	idem	• verhoging duur vergunningsaanvraag	• minder inzicht in eigen werkteerrein	• overtredingen van diverse bepalingen nemen toe	• normvervaging m.b.t. bijz. wetgeving	• sommige consumenten/groepen en beroepsgroepen
1.3	Vreemdelingendienst	2	1	• onaanvaardbare werkdruk	• minder gericht toezicht	• verlaging in arbeidssatisfactie	• vergroting van willekeur in controlebeleid	• toenemende onbeheersbaarheid van vreemdelingenvraagstuk	• onaanvaardbare afhankelijkheid van etnische minderheden
1.4	(Zeden-) en Kinderpolitie	2	1	idem	• minder hulpverlening aan lichte delinquenten en aan slachtoffers van zwaardere delicten	• afname arb.-satisfactie door onvolkomenheid	• escalaties van probleemgevallen	• versterking repressieve trend	• diverse organen en belangengroeperingen
1.5	Technische Opsporings- en Herkenningsdienst	2	1	• toename werkdruk	—	• vermindering arbeidssatisfactie	• zaken gaan met minder bewijslast naar O.M.		• O.M.; vervolging wordt bemoeilijkt
<i>III. Beheer</i>		17	14	idem	—	• afstoting of vermindering bepaalde beheerstaken	• minder participatie in overlegstructuren	• korpsleiding wordt minder gesteund in beleidsvoorbereiding en belangenbehartiging van korpsen	• Bestuur en O.M.

Schema 3. Beleidsmaatregelen

Beleidssterrein	Beleidsoverweging	Voorgestelde beleidsmaatregelen	Verwachte haalbaarheid
7.1. Werkaanbod			
7.1.1. vormgeving van de rechtsorde	analyse en sanering van de doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> — inventarisatie bestaande door politie te handhaven wettelijke regels — aangeven consequenties voor handhaving bij toevoeging nieuwe regels — aangeven prioriteitenhandhaving; beleidsplan — periodieke rapportage over knelpunten handhaving aan vertegenwoordigende organen op verschillende bestuursniveaus waarbij aan de orde komen <ul style="list-style-type: none"> — aanpassing regelbestand; — wijziging efficiency politie; — wijziging sterkte politie; 	<ul style="list-style-type: none"> — op korte termijn realiseerbaar; ongeveer één jaar; niet ingewikkeld — vergt besluitvorming op politiek niveau; weinig concreet resultaat binnen vier jaar, daarna denkelijk wel
7.1.2. handhaving anders dan daadwerkelijk	coördinatie van doelstellingen (beleidsvorming)	<ul style="list-style-type: none"> — meer betrekken van politie bij beleidsvoorbereiding (ook) op andere terreinen dan verkeer — versterken signaleringsfunctie via publikatie in jaarverslag, communicatie met andere overheidsdiensten en driehoeksoverleg (officier van justitie, burgemeester, korpschef) 	<ul style="list-style-type: none"> — op korte termijn in principe haalbaar; vergt aanpassing van bestuur en politie
7.1.3. verantwoordelijkheden voor de rechtsorde; overheid en burger	bijstelling criteria bij optreden	<ul style="list-style-type: none"> — daar waar verantwoordelijkheid voor toezicht geacht kan worden te behoren tot de taak van (natuurlijke of rechts-)personen zal de politie niet meer in alle gevallen optreden — creëren van juridische basis voor het geven van bindende aanwijzingen voor preventieve maatregelen — toepassing profijt-gedachte bij verlenen bijzondere diensten door politie t.b.v. particulieren en bedrijven 	<ul style="list-style-type: none"> — mits zorgvuldig geïntroduceerd op korte termijn haalbaar — vergt politieke besluitvorming; moeilijk; niet binnen vier jaar — gecompliceerd; op langere termijn
7.1.4. taakverdeling reguliere politie/bijzondere opsporingsdiensten	coördinatie van doelstellingen (beleidsuitvoering en -controle)	<ul style="list-style-type: none"> — in kaart brengen bijzondere opsporingsdiensten — saneren bestaande diensten — afstemmen tussen reguliere politie en bijzondere opsporingsdiensten 	<ul style="list-style-type: none"> — op korte termijn haalbaar, ± een jaar; niet ingewikkeld — moeilijk; op lange termijn haalbaar mits politieke wil aanwezig — slechts door praktische afspraken op werkniveau op korte termijn haalbaar
7.2. Verwerking			
7.2.1. personeel	optimalisering efficiency	<ul style="list-style-type: none"> — maaltijd niet in diensttijd — reistijd geen diensttijd — opstelling dienstroosters — dienstuitvoering (invoering éénmanssurveillance) — diensttelefoonaansluiting 	<ul style="list-style-type: none"> — voor belangrijk deel politieorganisatie haalbaar op vrij korte termijn; afbreukrisico aanzienlijk; (te verwachten weerstand is groot, o.a. vakorganisaties) — moeilijk haalbaar met name bij incidentele dienstopdrachten buiten de standplaats — wel haalbaar; op korte termijn; afbreukrisico (mentaliteitsverandering) — met name overdag haalbaar, niet integraal toepasbaar, afbreukrisico groot, evenwel redelijk beheersbaar — op korte termijn gedeeltelijk haalbaar; alleen vergoeding abonnementskosten (bereikbaarheid) afbreukrisico aanwezig, maar beheersbaar

Beleidssterrein	Beleidsoverweging	Voorgestelde beleidsmaatregelen	Verwachte haalbaarheid
		<ul style="list-style-type: none"> — onregelmatigheidstoelage <ul style="list-style-type: none"> a. individualiseren b. differentiëren naar factoren onregelmatigheid — faciliteitenregelingen herzien conform overige ambtenaren — afschaffen gratificatie bij ambtsjubilea na f.l.o. 	<ul style="list-style-type: none"> — a. haalbaar op korte termijn — b. op middellange termijn haalbaar — gedeeltelijk haalbaar op korte termijn afbreukrisico aanzienlijk — haalbaar
7.2.2.	inzet burgerpersoneel	<ul style="list-style-type: none"> — vervanging politieambtenaren door burgerambtenaren 	<ul style="list-style-type: none"> — haalbaar in fasen te starten op korte termijn
7.2.3.	management/executieve dienst	<ul style="list-style-type: none"> — meer betrekken van leidinggevende functionarissen bij executief werk 	<ul style="list-style-type: none"> — haalbaar op middellange termijn, afbreukrisico groot
7.2.4.	materieel	verhoging efficiency <ul style="list-style-type: none"> — nauwkeuriger formulering programma gebruikseisen — standaardisatie — samenwerking en materiële ondersteuning 	<ul style="list-style-type: none"> — redelijk haalbaar op middellange termijn — redelijk haalbaar op middellange termijn afbreukrisico aanwezig — op deelterreinen op korte termijn afbreukrisico aanwezig (autonomie gemeente)
7.2.5.	structuur bovenbouw	coördinatie en afstemming <ul style="list-style-type: none"> — invoering stopwetje — versterking samenwerkingsregeling <ul style="list-style-type: none"> a. positieversterking Provinciaal Begeleidingsorgaan (en Provinciale Politiecommissie) b. Sturingsbevoegdheden Rijk versterken 	<ul style="list-style-type: none"> — op korte termijn (excl. Zuid-Limburg) vereist politieke beslissing — a. op korte termijn haalbaar; afbreukrisico is niet gering (lokale autonomie; vraag om extra mankracht) — b. idem
7.2.6.	structuur onderbouw	verhoging efficiency <ul style="list-style-type: none"> — in formatie onderscheid maken tussen politie- en burgerrangen — kader meer bij daadwerkelijke (primaire) taakuitvoering betrekken — meer sturings- en controlebevoegdheden Rijk t.a.v. interne bedrijfsvoering — ontkoppeling rang en functie; meer sturing Rijk — horizontale integratie van diensten 	<ul style="list-style-type: none"> — op korte termijn haalbaar; afbreukrisico aanwezig — op korte termijn te starten; stapsgewijs haalbaar; afbreukrisico vrij groot (motivatie); — op lange termijn; zeer complex; krachtiger directieven Rijksoverheid; vereist politieke wilsvorming; afbreukrisico groot (autonomie gemeente en beroeps cultuur) — op korte termijn; afbreukrisico groot — op middellange termijn; complex; afbreukrisico groot
7.2.7.	procedures	vereenvoudiging <ul style="list-style-type: none"> — (model)inventarisatie van procedures — versterking Rijkstoezicht door toetsing aan model 	<ul style="list-style-type: none"> — op korte termijn haalbaar; complex — op middellange termijn (politieke wilsvorming vereist); complex; afbreukrisico groot
7.3. Besturing			
7.3.1.	Extern	professionaliseren van verzamelen en verwerken van informatie <ul style="list-style-type: none"> — stimuleren driehoeksoverleg — opstellen en beleidsplan — systematisch verzamelen en analyseren van noodzakelijke gegevens taakuitvoering — het verrichten van wetenschappelijk onderzoek naar effecten van politieoptreden 	<ul style="list-style-type: none"> — haalbaar op lange termijn, complex; afbreukrisico groot — op korte termijn te realiseren — haalbaar op korte termijn, doch kostbaar
7.3.2.	Intern	<ul style="list-style-type: none"> — afstemming van directieven op feitelijk optreden — integreren van de uitvoering — versterken van interne samenwerking (horizontaal en verticaal) 	<ul style="list-style-type: none"> — haalbaar op lange termijn, complex; afbreukrisico groot — haalbaar op lange termijn, complex; afbreukrisico groot — haalbaar op lange termijn, complex; afbreukrisico groot

5. EEN PORTRET VAN DE POLITIE

5.1. Functie en taak

Gewoonlijk wordt ervan uitgegaan dat de politie een aantal verschillende (nogal van elkaar verschillende reeks van) functies vervult in de maatschappij. De meest karakteristieke functie betreft de bevoegdheid om waar nodig met dwang of met geweld de rechtsorde te handhaven; de politie is normaliter het enige apparaat dat bevoegd is geweld te gebruiken tegen burgers. Daarnaast kent de politie nog andere functies. Dit betreft onder meer de noodhulpfunctie, het beschikbaar zijn om direct te kunnen reageren als zich problemen voordoen. Een voorbeeld hiervan is de hulpverlening bij een ernstig ongeval. In de derde plaats wordt de politie een zekere kapstokfunctie toegekend: heel veel taken en taakjes worden haar toebedeeld omdat er geen (andere) overheidsorganen voor zijn, of omdat deze minder adequaat of onvoldoende toegerust wordt geacht. De functies van de politie zijn alle min of meer rechtstreeks gericht op één doel: de handhaving van de rechtsorde. Het begrip «rechtsorde» is moeilijk te omschrijven. Voor deze beschouwing is vooral van belang dat de manier waarop de politie de rechtsorde handhaaft – en dat impliceert een soort «werkdefinitie» van het begrip – de laatste jaren sterk ter discussie staat. Deze discussie richt zich vooral op taak en plaats van de politie in de samenleving, er is een roep om vermaatschappelijking van de politie, de politie moet meer inspelen op de behoeften die in de maatschappij leven. In verband hiermee zijn verschillende ontwikkelingen in gang gezet. Men kan bij voorbeeld denken aan de wijkagenten en, meer recent, aan de voorstellen die de projectgroep Organisatie Structuren heeft gedaan met betrekking tot teampolitie.

Niet alleen de visies op de plaats die de politie in de maatschappij moet innemen veranderen, ook de feitelijkheid van het politiewerk heeft belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. Het werk is zowel in kwantiteit als in complexiteit toegenomen. De toename van de kwantiteit ziet men op vrijwel alle terreinen: de assistentie-aanvragen, de aangegeven criminaliteit, de vreemdelingen, het aantal motorvoertuigen, het aantal te handhaven wettelijke bepalingen, enz. Werkvermindering deed zich min of meer bij uitzondering voor. Voorbeelden zijn: verminderde aangiften van bepaalde vormen van criminaliteit (seksuele delicten), afname van het aantal ernstige ongevallen, in minder verkeersregeltaken doordat verkeerslichten werden ingevoerd, minder werk ten aanzien van verkeersongevallen door de z.g. blik-schaderegeling.

Het politiewerk is behalve omvangrijker, ook complexer geworden doordat met name de laatste tien jaar sprake is van taakverbreding: er kwam nieuw werk bij, zowel aan de «harde» kant, als aan de «zachte». Aan de «harde» kant kan men onder meer denken aan de verstoringen van de openbare orde, die leidden tot een intensievere inzet en de verdere structurering van de Mobiele Eenheden, de gijzeling die de Bijzondere Bijstandseenheden deden ontstaan, de toename van de ernstige criminaliteit, die op het lokaal niveau verdere specialisatie tot gevolg had en op bovenlokaal niveau leidde tot samenwerkingsverbanden (recherchebijstands-teams, aanhoudingseenheden, post- en volgploegen). Hiernaast deden zich ook ontwikkelingen voor aan de «zachte» kant van het politiewerk: de uitbouw van de hulpverlenings-taak, die onder meer gestalte heeft gekregen in de wijkagentensystemen die in de zeventiger jaren opnieuw tot ontwikkeling kwamen.

Enkele recente ontwikkelingen

Wanneer men de afgelopen decennia beziet, dan blijkt vooral het aangeboden werk, het werk waar reactief op wordt ingespeeld, zodanig te zijn gegroeid dat aan het pro-actief werk, het voorkomen van delicten, steeds minder aandacht werd besteed. Deze ontwikkeling bergt het gevaar in zich dat steeds meer achter de feiten wordt aangehold, zonder voldoende aandacht

voor een meer probleemgerichte benadering. Dit kan negatieve consequenties hebben voor zowel de verhouding tussen de politie en het publiek, als voor de verhoudingen binnen de politieorganisatie zelf. Men ziet dan ook dat de laatste jaren de nadruk wordt gelegd op het pro-actief aspect van het politiewerk: het optreden voordat de problemen ontstaan of in een zo vroeg mogelijk stadium ter voorkoming van verdere problemen. Deze tendens doet zich in een aantal landen voor, zij het op vaak verschillende manieren. Enerzijds ziet men de ontwikkeling van geautomatiseerde databanken, vooral opgezet ter vergroting van de pakkans in een vroegtijdig stadium. Daarnaast ziet men ontwikkelingen in de richting van integratie tussen politie en bevolking, waarbij het de bedoeling is dat de politie problemen voorkomt door als het ware boven op of midden in de situatie te zitten waaruit de problemen ontstaan. Deze laatste tendens wordt mede belangrijk geacht door de mogelijkheden die zij biedt tot een verbetering van de relatie tussen de politie en het publiek.

Uit bevolkingsonderzoek is gebleken dat de Nederlandse bevolking niet zo positief staat ten opzichte van de manier waarop de politie de orde handhaaft en de criminaliteit bestrijdt; men vindt de politie weinig efficiënt. De onvrede uit zich vooral in de gevallen waarin men – al dan niet terecht – meent dat de politie niets of te weinig doet aan een concrete aangifte. De bereidheid van de bevolking om met de politie samen te werken is – hiermee ten dele samenhangen – vrij gering. Meer algemeen is de constatering van belang dat met name grotestadsbewoners en bewoners van volkswijken uiting geven aan gevoelens van onveiligheid en een gebrek aan adequate politiebescherming; men merkt zeer concreet een grotere afwezigheid van de politie. Eén van de mogelijkheden om op deze behoeften in te spelen is het betrekken van burgers bij de uitvoering van het politiewerk; deze tendens ziet men vooral in de hiervoor reeds genoemde integratietendensen. Gesteld wordt dat de burger meer moet worden betrokken bij de aanpak van de problemen, een zwaardere stem moet krijgen in de prioriteitenstelling, enz.

De organisatie van de politie

De politietaak wordt uitgevoerd door gemeentelijke politiekorpsen onder beheer van de burgemeester en door het Korps Rijkspolitie onder beheer van de Minister van Justitie.

Er zijn thans 141 gemeentelijke politiekorpsen met een totale sterkte van 22/673 per (per 31 december 1980, exclusief adspiranten). De korpsen variëren in sterkte van 37 tot 3198 man.

Het Korps Rijkspolitie opereert in 667 meer landelijke gemeenten en kent daarnaast een aantal centrale diensten (Algemene Verkeersdienst, Rijkspolitie te water, Dienst Lkchtvaart). Deze diensten ondersteunen zowel de overige rijkspolitie-eenheden als de gemeentelijke politiekorpsen. De totale sterkte bedroeg per 31 december 1980 (exclusief adspiranten) 12 994 man, waarvan 2035 man werkten bij de landelijke diensten, scholen etc.

De Koninklijke Marechaussee verricht naast de militaire politietaak enige civiele politietaken onder verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken. De organisatie aan de basis wordt gevormd door 79 brigades van 12 tot 1200 man. De totale sterkte bedraagt 4290 man.

Naast hetgeen hier is geschetst bestaan nog een aantal min of meer ge-centraliseerde ondersteunende diensten en organisaties. Deze vallen ten dele onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie (Politie Technische Dienst, Intendance, Politie Verbindingsdienst, Centrale Recherche Informatiedienst, Opleidingsinstituten van de Rijkspolitie) en ten dele onder de Minister van Binnenlandse Zaken (Landelijk Selectiecentrum gemeentepolitie, Centrale Opleidingsinstituten van de gemeentepolitie). Daarnaast hebben beide Ministers een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor bepaal-

de instituten (Nederlandse Politie Academie, Rechercheschool, Politie Studiecentrum). Het gezag over de politie wordt uitgeoefend door burgemeester en officier van justitie. De onderlinge afstemming van het beleid dat door deze gezagsdragers wordt gevoerd en waarin sprake is van overlappende terreinen wordt bevorderd door de steeds verdergaande uitbouw van het driehoeksoverleg (het overleg tussen burgemeester, officier van justitie en korpschef). In een groeiend aantal gemeenten wordt de democratische controle op het politiebeleid versterkt door het ontstaan of de uitbouw van de zogenaamde politiecommissies of commissies voor algemene (bestuurlijke) aangelegenheden in de gemeenteraad. Onlangs is de gezags- en beheersproblematiek geheel opnieuw in de belangstelling gekomen door het ontwerp van een nieuwe Politiewet.

De organisatie van de korpsen

De hoofdstructuur van een gemeentelijk politiekorps bestaat uit drie diensten: de Algemene of geüniformeerde Dienst, de Justitiële of Recherchedienst en de Administratieve of Beheersdienst.

De laatste decennia is sprake van een toename van het aantal gespecialiseerde (sub)-afdelingen, met name in de grotere gemeenten, als reactie op het toegenomen werkpakket. Dit heeft tot gevolg dat men thans gewoonlijk de volgende afdelingen aantreft: De Algemene Dienst wordt onderscheiden in een surveillancedienst, een verkeersdienst en de wijksurveillance.

De surveillancedienst kent veelal een functionele splitsing tussen assistentiesurveillance (het reageren op meldingen van het publiek) en preventiesurveillance (het surveilleren ter voorkoming van incidenten zoals criminaliteit, verkeersongevallen enz.). De Justitiële Dienst kent gewoonlijk een algemene recherche, en met name in de grotere gemeenten gespecialiseerde afdelingen als kinder- en zedenpolitie, inbraken, autodiefstallen, vuurwapens, ernstige delicten en witte-boordencriminaliteit. Naast de hier genoemde kent men nog een aantal operationele diensten, zoals Bijzondere Wetten, Vreemdelingendienst en Inlichtingendienst, die in de diverse korpsen op een verschillende manier zijn «opgevangen» in de organisatie. Bij het Korps Rijkspolitie fungeert per gemeente of groep van gemeenten een zogenaamde landgroep, die door haar geringe omvang gewoonlijk weinig specialisatie toelaat, met uitzondering van enkele groepsrechercheurs, en – in een aantal districten – experimenten met de splitsing tussen assistentie- en preventiesurveillance.

De landgroepen zijn samengevoegd in zeventien districten. Op districtsniveau wordt een aantal beheerstaken verricht. Bovendien worden de groepen, waar nodig, specialistisch ondersteund, zowel door de districten voor wat betreft verkeers- en recherche-aangelegenheden, als door de eerder genoemde landelijke diensten.

De aard van het werk maakt dat de politie-organisatie een aantal specifieke problemen kent wat de beheersbaarheid betreft. Hoewel de korpsen formeel volgens een bureaucratisch model zijn opgezet, verschillen zij van andere bureaucratieën door de grote mate van vrijheid die aan de voet van de organisatie bestaat. Het feitelijke werk wordt concreet inhoud gegeven door de individuele politieman of -vrouw, zonder veel controle van bovenaf. Die handelingsvrijheid houdt onder meer verband met de noodzaak om aan problemen in «vijandige» en vaak onvoorspelbare situaties het hoofd te bieden. Daarnaast wordt de beheersbaarheid negatief beïnvloed doordat de doelstellingen van het optreden op een hoog abstractieniveau zijn geformuleerd en moeilijk zijn te operationaliseren in voor de praktijk hanteerbare begrippen, waarbij nog komt dat effecten van het politieoptreden moeilijk zijn vast te stellen, hetgeen betekent dat het «sturen» van de organisatie op basis van resultaten een moeilijk en doorgaans nauwelijks te realiseren proces is. Politiechefs blijven daardoor vaak steken in het direct leiding geven aan de uitvoering en in operationeel beleid op korte termijn.

Het formuleren van beleid op middellange termijn gaat gepaard met grote problemen. Een factor die de communicatie binnen de politie nog bemoeilijkt en daarmee een extra handicap vormt voor de beheersing, is de afstand tussen «hogere» en «lagere» ambtenaren. Deze twee groepen worden verschillend gerecruteerd en opgeleid en hebben verschillende carrièregangen. Bij diverse veranderingsprojecten, die in een groot aantal landen zijn uitgevoerd, is bij voortdurende veranderingen ernstig bemoeilijkt, hetgeen bij voorbaat beperkingen oplegt aan de hierna volgende gerichte beleidsmaatregelen (zie paragraaf 7).

5.2. Enkele maatschappelijke trends

5.2.1. *Verzorgingsstaat en besturing*

Binnen de verzorgingsstaat is de nadruk komen te liggen op het uiterst gevarieerde recht van de burger op zorg door zijn overheid. Er is een vermindering merkbaar van de gevoelens van verplichting ten opzichte van de overheid¹.

Er is een gat gegroeid tussen de pretentie dat de overheid alle problemen hoort op te lossen en dat ook kan en de in feite al beperkter blijvende capaciteit om die problemen op te lossen. Dat betekent onder meer, dat de belangen- en idealenbehartiging via actiegroepen – een inmiddels geaccepteerde aanvulling van onze formele democratie – veel stroever zal gaan verlopen. De afstand tussen verwachtingen en realiteit zal in de nabije toekomst een belangrijke bron van spanningen zijn in het bestuur en in de relatie met bevolkingsgroepen die claims blijven leggen op de capaciteiten van de overheid.

5.2.2. *Protest en verzet*

Onrust is van alle tijden, maar de ene tijd heeft er meer van dan de andere. Deze tijd heeft er betrekkelijk veel van. Na 1964 ontstonden, na een lange periode van stilte, een aantal, vooral politiek gerichte, vernieuwingsbewegingen. Daardoor nam, aan het eind van de jaren zestig, ook het aantal stakingen, blokkades en bedrijfsbezettingen toe. In de jaren zeventig namen deze verschijnselen opnieuw af. In deze jaren vond een aantal terroristische acties plaats.

Op dit moment wordt de maatschappelijke dynamiek vooral door twee bewegingen bepaald:

a. belangenbehartiging en protest gerelateerd aan economische terugval. Omslagpunten in de economie zijn bekende momenten van sociale onrust. Verwachting en werkelijkheid gaan plotseling sterk uit elkaar lopen. Op dat moment begint een proces van aanpassing van de verwachtingen aan de nieuwe realiteit. Dit aanpassingsproces verloopt veelal via diverse vormen van protest en verzet.

b. ideologisch protest rondom een aantal onderwerpen als huisvesting, kernenergie en bewapening.

De belangenbehartiging in de economische sector richt zich in eerste instantie tegen de directies van bedrijven.

In tweede instantie richt het protest tegen de overheid, een overheid die door subsidies in staat en bereid is geweest bedrijven te helpen. Tot nu toe zijn deze protesten vreedzaam geweest. Er zijn geen aanwijzingen dat hier veranderingen optreden. Bezuinigingen op onderwijs, volksgezondheid, welzijnswerk, contraprestatieregeling, om maar enkele voorbeelden te noemen, betekenen een rechtstreekse aantasting door de overheid van belangen van beroepsgroepen en uitkeringstrekkers. Gezien de aard van een aantal van de betrokken groepen moet hier echter de kans op protestuitingen die met openbare-ordeproblemen gepaard gaan zeker niet worden uitgesloten.

¹ Zie voor alle noten bijlage 5.

Naast de belangenbehartiging staat het meer ideële protest. Dit protest groepeerd zich op dit moment rondom de thema's wonen en kernenergie. Hier is de afgelopen jaren van een verharding sprake geweest. Vooral in de kraakbeweging is een groep ontstaan die kraken ziet als een mogelijkheid van verzet tegen de overheid en tegen deze maatschappelijke orde. Deze groep heeft een eigen contracultuur ontwikkeld en is niet bereid om in gesprek te treden met de representanten van een in haar ogen perfide systeem. Deze geïsoleerde groep baart zorgen, niet alleen vanwege het geweld waartoe zij nu bereid is, maar ook vanwege de risico's van verder isolement, van verdere verharding en van illegaliteit². De minder radicale politieke bewegingen zullen in de toekomst zeker niet afnemen. Thema's als woningnood, kernenergie, ontwapening en milieubescherming zullen in de toekomst tot protest in verschillende vormen blijven bewegen. Radicalisme trekt vooral de jeugd. Politiek activisme ter linker en ter rechter zijde heeft in het verleden bij de werkloze jeugd een belangrijk recruiteringsveld gevonden.

Internationaal terrorisme ten slotte is heel moeilijk te voorspellen. Er zijn op dit moment geen concrete aanwijzingen voor terroristische acties in Nederland.

*Minderheden en vreemdelingen**

De afgelopen vijftien jaar hebben zich grote groepen vreemdelingen in Nederland gevestigd. Van 1975 tot 1980 steeg het aantal legaal verblijvende vreemdelingen in ons land van ruim 315 000 tot – naar raming – meer dan 465 000³. Gedurende de laatste jaren lag de aanwas van vreemdelingen tussen de 258 000 en de 327 000 per jaar. Op basis hiervan kan het aantal thans legaal verblijvende vreemdelingen worden geschat op ongeveer 500 000. Naast deze vreemdelingen, voor een belangrijk deel buitenlandse werknemers afkomstig uit de landen rond de Middellandse Zee, hebben zich in de afgelopen periode ook grote groepen migranten, afkomstig uit Suriname in Nederland blijvend gevestigd.

De Regering voert in beginsel met betrekking tot vreemdelingen een restrictief toelatingsbeleid. Ten aanzien van het vreemdelingenbeleid is de effectuering van het restrictief toelatingsbeleid een kritisch punt. De immigratie van de laatste jaren is hoofdzakelijk het gevolg van de toelating van vreemdelingen wegens klemmende redenen van humanitaire aard, voornamelijk gezins- of familiehereniging. Naast deze immigratie is een aanzienlijke aanwas van deze groepen door geboorten in Nederland te verwachten. Een door het Sociaal Cultureel Planbureau opgestelde prognose van de aanwas van de Turkse en Marokkaanse populatie laat het volgende beeld zien⁴:

	Aanwezig op 1-1-'79 (afgerond)	Aanwezig op 1-1-'90 (schatting)		Groei		W.v. door geboorteoverschot	
		min.	max.	min.	max.	min.	max.
Turken	106 000	217 000	234 000	111 000	128 000	57 000	74 000
Marokkanen	64 000	173 000	183 000	109 000	119 000	52 000	63 000

De immigratie en blijvende vestiging van deze groepen hebben ertoe geleid dat zich een minderhedenproblematiek ontwikkeld heeft.

a. Geringe scholing en laag loon leiden tot een veelal zwakke positie op de arbeidsmarkt en op de woningmarkt. Dit leidt er onder meer toe dat concentratievorming plaatsvindt in de oude verpauperde woonwijken.

b. Een andere culturele oriëntatie kan ertoe leiden dat minderheidsgroepen in een isolement komen te verkeren en zich van de omringende samenleving afsluiten, waardoor integratie in de Nederlandse samenleving wordt bemoeilijkt.

* Zie ook ontwerp regeringsnota minderheden.

c. Weerstanden tegen minderheden bij autochtonen, met name in concentratiewijken groeien, waardoor spanningen in deze wijken toenemen.

d. Er dreigt zich in toenemende mate een «tweede-generatieproblematiek» te ontwikkelen. Het druggebruik onder jongeren uit sommige minderheidsgroepen is zeer verontrustend. Wanneer jeugdigen uit minderheidsgroepen de aansluiting in Nederland niet kunnen vinden en er geen perspectief voor de verbetering van hun positie in de toekomst is, kunnen gevoelens van onvrede en frustratie in de komende jaren tot ontlading komen.

Voorts hebben zich de laatste jaren problemen voorgedaan bij het toelatings- en uitzettingsbeleid. Aanvechting van het gevoerde beleid door persie van actiegroepen van vreemdelingen, die met uitzetting bedreigd worden en van met hen sympathiserende Nederlanders en door demonstratieve acties van met uitzetting bedreigde groepen heeft in incidentele gevallen bij de volksvertegenwoordiging succes gehad, hetgeen tot een toename van dit soort acties geleid heeft.

5.2.4. *Criminaliteit*

De geregistreerde criminaliteit in Nederland neemt toe, ook wanneer men de gegevens per 100 000 inwoners neemt⁵. In de periode 1970–1979 is het aantal, ter kennis van de politie gekomen misdrijven met 134% toegenomen. Van deze misdrijven nemen vermogensmisdrijven het grootste deel voor hun rekening (constant meer dan 70% van het totale aantal misdrijven), terwijl vernielingen in de bovengenoemde periode van 4% tot 9% van het totaal toenamen⁶. Het aantal vernielingen is ten opzichte van 1970 meer dan verviervoudigd.

Bij de vermogensmisdrijven, die tussen 1970 en 1979 met 125% stegen, nemen de eenvoudige en gekwalificeerde diefstal met ruim 95% het grootste deel voor hun rekening. Opvallend is vooral de stijging van de economische delicten de laatste paar jaar. Relatief constant blijven de misdrijven tegen het leven, de seksuele delicten en vermogensmisdrijven als verduistering, bedrog, heling en ten slotte overtreding van de Vuurwapenwet.

Het probleem met geregistreerde criminaliteit is, dat het onduidelijk is wat deze cijfers precies zeggen. Uit de literatuur is bekend dat er een grote discrepantie bestaat tussen de werkelijk gepleegde criminaliteit en de feitelijk geregistreerde, die immers niet alleen wordt beïnvloed door de hoeveelheid aangiften of ontdekkingen maar ook door het registratiebeleid van de politie.

Door middel van de zogenaamde slachtofferstudies is de laatste jaren meer inzicht gekregen in de criminaliteit die feitelijk bestaat. Die blijkt aanmerkelijk hoger te zijn dan de geregistreerde criminaliteit⁷. Uit de slachtofferstudies blijkt overigens een iets andere stand dan uit de geregistreerde criminaliteit. Stijgingen zijn geconstateerd in de delicten winkeldiefstal, vandalisme en bedreiging op straat. Stabiel blijven de delicten diefstal van personenauto's, inbraak bij particulieren, diefstal uit personenauto's en aanranding. Bromfietsdiefstal is teruggelopen. Opvallend is nog de hoogte van slachtofferkans in de grootste steden.

Over de schade van criminaliteit en de ontwikkeling daarvan is weinig bekend. In een recente schatting over de schade die door inbraken is toegebracht wordt een bedrag van 1 mld. gulden genoemd⁸. De schattingen over de schade van vandalisme – die overigens weinig betrouwbaar zijn – geven bedragen van 250 mln. gulden aan. Roofovervallen, een delictcategorie waarvan de kosten iets nauwkeuriger bekend zijn, leverden in 1979 en in 1980 een buit op van resp. ruim 14 en 19 ½ mln. gulden. Uit buitenlandse literatuur blijkt overigens dat de schade van de zogenaamde «white collar crime» een veelvoud bedraagt van meer traditionele vormen van criminaliteit⁹.

Er is geen reden aan te nemen, dat de trend van de toenemende vermogenscriminaliteit neerwaarts zal afbuigen. De teruglopende economische mogelijkheden zullen een extra stimulans betekenen¹⁰, iets dergelijks geldt voor de agressieve criminaliteit als vernieling, bedreiging en mishandeling, terwijl de aandacht voor de «white collar crime» een nieuw aandachtsveld in het criminaliteitssterrein opent¹¹.

5.2.5. *De grote stad als focus*

De meeste van de trends moeten gesitueerd worden of vinden hun belangrijkste uitingen in de grotere steden van ons land. De maatschappelijke dynamiek is vooral de dynamiek van de grotere stad. Daar concentreren zich criminaliteitsproblemen, woningnood, jeugdproblemen, minderheden en vreemdelingen en, zij het in mindere mate, het werkloosheidsprobleem.

Het gemeentelijk bestuursniveau is het eerste niveau waarop stadsproblemen hun oplossing kunnen vinden. Juist hier lijkt de regelcapaciteit niet toegesneden te zijn op de problemen waarmee het bestuur wordt geconfronteerd. Immers met name in de grote stad verdwenen toezichtrollen als die van conducteurs, verkopers e.d. en koos de overheid voor een beleid waarin de vrijheid voor de bevolking zo groot mogelijk was en het toezicht van de politie minimaal. Het ziet er niet naar uit dat het gat tussen capaciteit en problemen kleiner wordt. De beweging naar de slaapsteden van een deel van de «gezeten» bevolking, de cityvorming en de verpaupering van oude wijken geven stof aan de veronderstelling dat onze grootste steden problemen en probleemgroepen zullen voortbrengen, zonder dat daarvoor adequate oplossingen op korte termijn beschikbaar zijn.

6. DE ONGESTUURDE – 20%-VARIANT

6.1. Algemeen

In deze paragraaf zal worden beschreven welke effecten naar verwachting zullen optreden als een drastische capaciteitsvermindering wordt doorgevoerd zonder dat compenserende maatregelen worden getroffen. Voordat er per dienstonderdeel op de gevolgen wordt ingegaan wordt er eerst een resumé gegeven van de meer algemene scenariobeschrijving zoals die in bijlage 3 uitvoerig is weergegeven. Daarin is onder meer een scenario beschreven dat uitgaat van een vermindering van het vertrouwen in de competentie van de politie. Zowel de bevolking als de politie zelf laat zich in dat geval leiden door een afnemend geloof in het kunnen van de politie. Het gevaar is niet denkbeeldig dat een selectieve «waarneming» van een verminderde beschikbaarheid en zichtbaarheid van de politie het vertrouwen in de competentie van de politie zullen aantasten en de gevoelens van onrust zullen doen toenemen. Verdere privatisering van de beschermingsfuncties van de politie en uitschieters van eigen richting liggen dan voor de hand

Tegen deze achtergrond dient de nu volgende behandeling per dienstonderdeel gelezen te worden.

6.2. De effecten per dienstonderdeel

De Algemene of Geüniformeerde Dienst

Binnen de surveillancedienst – het belangrijkste onderdeel van de Algemene Dienst en de dienst waarmee het publiek het meest te maken heeft – zal bijna vanzelfsprekend een herallocatie van middelen plaatsvinden van de preventiesurveillance naar de Assistentie-Surveillance (AS). Dit betekent voor de rijkspolitie en de kleinere gemeentelijke korpsen dat deze scheiding – voor zover ze al bestond – achterwege zal blijven, terwijl de grotere korpsen deze in ieder geval in de schaarsteperodes (o.a. weekendavonden en -nachten) niet meer kunnen aanbrengen. Het accent zal daarmee vrijwel geheel komen te liggen op de assistentieverlening, aangezien de politie voor ieder op afroep beschikbaar is voor het verrichten van een brede scala van taken. Voor de kleinste categorie van gemeentepolitiekorpsen (minimumsterkte 37 man) zal elke inkrimping betekenen dat ook de AS niet meer op continubasis kan worden verricht, zodat voor de nachtelijke uren een oplos-

sing moet worden gevonden in samenwerkingsverbanden met omliggende rijks- of gemeentepolitiekorpsen. Meer in het algemeen gesproken zal voor het taakaanbod van de AS een stringente prioriteitsstelling moeten worden ingevoerd waarvan de te verwachten gevolgen hieronder zullen worden toegelicht.

De Assistentie-Surveillance (AS)

In de meeste grote gemeentepolitiekorpsen wordt het meldingsaanbod van de AS verdeeld in 3 of 4 categorieën. Vooralsnog uitgaande van een gelijk meldingsaanbod zal een keuze moeten worden gemaakt in een verslechtering van de prestatiekenmerken (o.a. wachtkans, wachttijd, aanrijtijd en behandelingstijd) of het niet meer beantwoorden van meldingen uit de laagste prioriteitsklasse (te denken valt daarbij aan: hinderlijk parkeren, baldadigheid, kleine vernielingen, lawaai-overlast, lichte aanrijdingen etc.). Naar verwachting zal een keuze voor de eerste mogelijkheid in de praktijk op den duur uitmonden in de tweede. Om die reden zal hieronder meer uitvoerig worden beschreven wat op wat langere termijn de vermoedelijke consequenties zijn als er een bewuste wijziging plaatsvindt in de inzetstrategie van de meldkamer van een korps. Aangezien op dit punt in Nederland nog geen systematisch empirisch onderzoek is verricht wordt daartoe een parallel getrokken met het doen van aangiften en een daarvoor bestaand model dat is ontwikkeld op basis van slachtofferstudies¹². Als het publiek merkt dat de meldkamer van de politie selectiever wordt met het accepteren van meldingen zal na verloop van enige tijd de meldingsbereidheid afnemen. In feite betekent dit dat er van de tijd van het publiek een meldingsdrempel ontstaat die in een dynamisch evenwicht komt te verkeren met een behandelingsdrempel aan de zijde van politie.

Het gevolg van een en ander is uiteindelijk dat het meldingsaanbod in overeenstemming komt te verkeren met de capaciteit die de politie beschikbaar heeft voor assistentie-surveillance. Drie opmerkingen zijn hierbij van belang.

1. Hoewel de verschillen in meldingsaanbod per vergelijkbare gemeente (zie bijlage 2) erop wijzen dat deze deeltheorie opgaat, kunnen ook neveneffecten optreden. Het informatiemonopolie van het publiek biedt de mogelijkheid om de zaken anders (ernstiger) voor te stellen dan in werkelijkheid het geval is om zodoende toch politiebemoeienis te verkrijgen. Ervaringen in New York na een door inkrimping veroorzaakte wijziging van de inzetstrategie van AS-eenheden wijzen in die richting¹³.

2. Het meldingsaanbod wordt beïnvloed door diverse externe omstandigheden die tot uiting worden gebracht in het meldingspatroon en met name de pieken die daarin voorkomen. Het gevaar is niet denkbeeldig dat het meldkamerpersoneel geneigd is om tijdens rustige perioden toch een eenheid in te zetten voor meldingen die buiten het servicepakket dienen te vallen. Een dergelijke flexibele inzetstrategie zal niet leiden tot het gewenste evenwicht tussen de meldingsdrempel en de behandelingsdrempel, met als gevolg dat het publiek tijdens piekmomenten – ondanks een vergrote capaciteit van AS-eenheden – nul op het request krijgt voor bepaalde meldingen. Deze verleidelijke inconsistentie in de inzetstrategie van een korps zal leiden tot frustratie en wellicht afnemende meldingsbereidheid bij ernstiger meldingen.

3. Een afgedwongen verlaging van de meldingsdrempel tast de informatiepositie van de politie aan. Als enige instelling met een afgeleid bestuurlijk karakter is de politie 24 uur per dag bereikbaar en daarmee voor alle mogelijke informatie toegankelijk. Een de laatste jaren op gang gekomen bewustzijn in politiekringen om een signaalfunctie te vervullen naar het plaatselijk

bestuur wordt doorkruist door een restrictieve inzetstrategie van AS-eenheden. Een algemene consequentie daarvan is, dat preventief bestuurlijk handelen om structurele oorzaken van misstanden tegen te gaan wordt bemoeilijkt.

Resumerend kan worden gesteld dat vanuit een technocratische benadering een vermindering van de AS-capaciteit zal leiden tot een nieuw (dynamisch) evenwicht tussen meldingsaanbod en -behandeling, hetgeen niet wegneemt dat een dergelijke ontwikkeling dient te worden geplaatst tegen de achtergrond van de meer algemene scenariobeschrijving die in bijlage 3 is gegeven.

De Preventie-Surveillance (PS)

Zoals gekenmerkt in bijlage 2 wordt de PS in veel korpsen al stiefmoederlijk bedeed; ze fungeert vaak als een buffercategorie waaruit naar believen mankracht wordt overgeheveld naar de AS of ten behoeve van interlokale bijstandverlening. Dit betekent dat een sterktemaatregel vrij vergaande gevolgen zal hebben; per korps variërend van algehele afschaffing tot periodieke instandhoudingen tijdens de daguren, als er per definitie meer personeel in dienst is (zie bijlage 2). Het gevolg daarvan zal zijn dat een planmatige aanpak in een projectstructuur, gericht op het voor preventie relevante incidentenpatroon in een gemeente vrijwel onmogelijk zal worden. Dit zal zich tijdens de daguren vooral wreken op het terrein van het Gerichte Verkeers-toezicht (GVT) waar de laatste jaren is getracht de effectiviteit van het toezicht te vergroten. Gedurende de nachtelijke uren zal de PS bij wijze van uitzondering nog planmatig kunnen functioneren, omdat daar in ieder geval sprake zal zijn van een doelmatigheidssterugval: de schaarse mankracht die eventueel voor PS kan worden ingezet zal vrijwel vanzelfsprekend als een continue reserve voor de AS worden beschouwd en hooguit worden ingezet voor «algemeen toezicht». Aangezien blijkens onderzoek¹⁴ alleen zeer intensief, gelokaliseerd toezicht (tijdelijke) effecten sorteert, valt moeilijk te voorspellen wat de feitelijke gevolgen zijn van het grotendeels wegvallen van de PS. Ook hier geldt weer dat wel verwacht mag worden dat zich op den duur een ontwikkeling inzet, zoals beschreven in bijlage 3, aangezien de zichtbaarheid van het functioneren in de ogen van het publiek zal afnemen.

De wijksurveillance

Als de wijksurveillance wordt ingekrompen, zal dit betekenen dat het surveillancegebied van de wijkagent groter wordt, of dat de wijkagent geheel verdwijnt. De gevolgen laten zich raden: in het algemeen gesproken zal de met redelijk succes op gang gekomen ontwikkeling van de zeventiger jaren om het politie-apparaat via de wijksurveillance weer aanspreekbaar te maken voor het publiek, een aderlating ondergaan¹⁵. In het geval dat gekozen wordt voor vergroting van wijken zal er een prioriteitsstelling in taken dienen plaats te vinden, die ertoe leidt dat meer gecompliceerde hulpverlenings- en bemiddelingsgevallen eerder worden afgebroken en/of op de meer algemene toezichthoudende surveillance worden beknot. Al met al zal het effect zijn dat de signaalfunctie van de politie, die in belangrijke mate kan worden gevoed door de wijksurveillance, in betekenis af gaat nemen, hetgeen uiteindelijk de bevordering van het welzijn in met name probleemwijken niet ten goede komt.

De verkeerspolitie

Gelet op de verminderde bemoeienis van de politie met een aantal onderdelen van het verkeersveiligheidsbeleid, zal een afbouw van de verkeerspolitie in een aantal korpsen versneld plaatsvinden, terwijl in de grotere korpsen een beperking zal worden doorgevoerd tot de behandeling van zware aanrij-

dingen en wellicht in beperkte mate de bijzondere verkeersgeleiding. De deeltaken op het gebied van wetshandhaving en operationele verkeersbeheersing (die op eigen initiatief worden uitgevoerd) zullen eveneens in beperkte mate kunnen plaatsvinden. Resumerend betekent een en ander dat de greep van de politie op het verkeer (versneld) afneemt en in het gunstigste geval kan worden overgenomen door de surveillancedienst. De gevolgen daarvan zullen zich pas op langere termijn (kunnen) manifesteren, omdat een deel van het werk een preventief karakter heeft. Dit neemt niet weg dat op kortere termijn rekening moet worden gehouden met een normvervagende tendens bij bijzondere groepen van verkeersdeelnemers zoals vrachtwagenchauffeurs, met betrekking tot de rijtijdenwet of taxichauffeurs met betrekking tot de plaatselijk taxiverordening. Een effect van heel andere orde kan zijn dat ten gevolge van verminderde aandacht voor de verkeersgeleiding op kritische punten er een breekpunt wordt gepasseerd, dat wil zeggen een 20% aandachtsvermindering leidt op sommige punten tot een 100% vermindering van de doorstroming.

De Justitiële Dienst

De toename van de geregistreeerde criminaliteit gedurende de laatste jaren heeft ertoe geleid dat de Justitiële Diensten en daarvan met name de algemene recherche met een beduidend grotere werkdruk te maken hebben gekregen.¹⁶ De intensiteit van deze ontwikkeling is landelijk nogal verschillend, met dien verstande dat het werkaanbod in de grotere korpsen zodanig is gegroeid dat het rekerchewerk daar is gereduceerd tot een reactieve aangelegenheid.

Het administratief verwerken van aangiftes neemt in de grootste korpsen vaak alle tijd in beslag zodat voor gericht rekercheren nauwelijks meer tijd overblijft. Capaciteitsvermindering zal dan ook nogal ingrijpende gevolgen hebben. In de kleine gemeenten zullen eventuele subspecialisaties (verdovende middelen; fraude; vuurwapens) naar verwachting worden geïntegreerd in de algemene recherche en zal minder tijd overblijven voor daadwerkelijk opsporingswerk. In de grotere korpsen zal zowel inkrimping van subspecialisaties als prioriteitstelling in het werkaanbod een oplossing moeten bieden. De externe gevolgen kunnen het beste worden geïllustreerd aan de hand van een door het WODC ontwikkeld model, dat is gebaseerd op de slachtofferstudies die inmiddels gedurende vijf jaren (1974–1979) beschikbaar zijn.¹⁷ Het model heeft betrekking op het strafrechtstelsel en concentreert zich rondom drie grootheden die door drie subsystemen van het totale stelsel (de rechterlijke macht, het openbaar ministerie (OM) en de politie) in relatie met het publiek tot stand komen. Het betreft de wisselwerking tussen het sepotbeleid, het verbaliseringsbeleid en de aangiftebereidheid van de bevolking. Deze grootheden bepalen uiteindelijk de «productie» van het strafrechtstelsel. Het is duidelijk dat de politie als «gate-keeper» van het stelsel een strategische positie inneemt. Het model nu gaat ervan uit dat er tussen deze drie grootheden een dynamisch evenwicht wordt gevormd. Het sepotbeleid van het (lokale) OM komt tot uiting in een vervolgingsdrempel (gebaseerd op normstelling ten aanzien van de vervolging van bepaalde delictsoorten), die na verloop van tijd een verbaliseringsdrempel genereert. Deze verbaliseringsdrempel verkeert in een dynamisch evenwicht met de aangiftebereidheid van het publiek, dat wil zeggen genereert na enige tijd een aangiftedrempel. Deze aangiftedrempel geeft in zekere mate het vertrouwen weer dat het publiek heeft in de bereidheid en competentie van de politie om aangiften in behandeling te nemen. Was het tot voor kort zo dat de hoogte van de aangiftedrempel fluctueerde rondom een bepaalde waarde – een waarde die voor een aantal delicten vrij constant was en voor andere delicten langzaam afnam in een situatie waarin de politie capaciteit heeft ingeleverd, zal er een snelle daling van de aangiftedrempel optreden.

Deze daling zal het rechtstreeks gevolg zijn van een verhoging van de verbaliseringsdrempel, die noodzakelijkerwijs moet plaatsvinden om tegemoet te komen aan de ontstane werkdruk. Nu kan het zijn dat de prioriteitenstel-

ling in taken zodanig plaatsvindt dat bepaalde delictsoorten een constante aandacht blijven genieten, maar dat zal dan tot gevolg hebben dat de daling des te sneller verloopt voor andere delicten. Vooral nog kan moeilijk worden aangegeven of op de behandeling van de kleine criminaliteit (waaraan in verhouding toch al weinig tijd besteed wordt) of de zwaardere criminaliteit zal worden bezuinigd. Een derde mogelijkheid is nog dat de z.g. slachtofferloze delicten minder aandacht zullen krijgen. Uiteindelijk zal er een meer stabiele situatie ontstaan als de verschillende drempels rondom hun nieuwe «vaste» waarde zullen fluctueren. Zonder overdrijving kan dan echter worden gesteld dat het vertrouwen van de bevolking in de competentie zal zijn afgenomen, waarmee een nieuwe dimensie is toegevoegd aan de scenario-beschrijving zoals die in bijlage 3 is gegeven.

Rest nog te vermelden dat voor de bijzondere diensten binnen de Justitiële Dienst, de afd. Bijzondere Wetten en de Vreemdelingendienst andere omstandigheden gelden. De Vreemdelingendienst zal – zeker in de grote steden – nauwelijks capaciteit kunnen inleveren, tenzij nog langere wachttijden worden geaccepteerd. Voor de afdeling Bijzondere Wetten geldt, dat de gevolgen zich pas op langere termijn zullen manifesteren in een proces van normvervaging, als gevolg van een verminderde controle op de diverse administratief- en strafrechtelijke bepalingen die in de diverse vergunnings- en ontheffingssystemen zijn opgenomen.

Beheersdienst

Voor de beheersdienst kan worden volstaan met de constatering dat de gevolgen in eerste instantie intern voelbaar zullen zijn en zich pas op langere termijn ook extern zullen aandienen. Te voorzien valt dat de decentrale beheersvorm van de gemeentepolitie in met name de kleinere korpsen nog meer onder druk zal komen te staan. De kleinere omvang van de organisatie maakt de ondersteuning van de executieve diensten in verhouding duur, zodat op straffe van kwaliteitsverlies en desintegratie gezocht moet worden naar mogelijkheden voor (in)formele samenwerking, zoals die zich in de laatste jaren in toenemende mate begint af te tekenen. Daarmee zal echter niet aan alle euvelen tegemoet gekomen kunnen worden, omdat bepaalde beheersfuncties zich niet lenen voor samenwerking in een gedecentraliseerde structuur. Dit betekent dat de bedrijfsvoering in de korpsen uiteindelijk toch zal gaan kampen met kwaliteitsteruggang; juist in een situatie waarin toch al niet gesproken kan worden van een optimale afstemming van management en beheersfuncties.

6.3. Algemene effecten

Behalve de effecten die per dienstonderdeel kunnen worden beschreven dienen ook enkele meer algemene aspecten van een capaciteitsvermindering aandacht te krijgen.

Allereerst betreft dat de leiding van de korpsen. Te verwachten valt dat de druk op de hogere niveaus nogal verschillende gevolgen kan hebben. Dit kan betekenen, dat in bepaalde gevallen kwaliteitsverlies zal optreden als gevolg van individuele overbelasting. Tegelijkertijd ligt het voor de hand, dat bepaalde functies (stafbureau, subspecialisaties e.d.), die vooral de laatste jaren zijn gecreëerd, ten dele zullen worden opgeheven.

Een belangrijk facet van het politiewerk, tot uiting komend via de te mobiliseren Mobiele Eenheden (ME), is eveneens nog niet aan bod gekomen. De ME heeft zich de laatste jaren vrijwel hoofdzakelijk gemanifesteerd in situaties waar kan worden gesproken van grootschalig optreden. Juist dit grootschalig optreden trekt een zware wissel op de bestaande organisatievorm van de politie, en de Koninklijke Marechaussee. Dit is vooral voelbaar geweest in de Algemene Dienst van de totale rijks- en gemeentepolitie en de Koninklijke Marechaussee die de laatste jaren in een zekere regelmaat hun normale functioneren verstoord zagen door ingrijpende bijstandsverlenin-

gen. Nu is aan de existentiële functie van de politie onlosmakelijk de noodzaak verbonden om op onbepaalde tijden een extra potentie aan mankracht te mobiliseren. Deze extra capaciteit geeft in feite de «rek» van de organisatie weer. Het zal echter duidelijk zijn dat deze «rek» aan beperkingen gebonden is.

Als nu enerzijds geconstateerd kan worden dat er een zekere escalatie plaatsvindt in de relsituaties waarvoor de politie zich gesteld ziet en anderzijds een escalatie heeft plaatsgevonden in de capaciteit die de politie op de been heeft gebracht tijdens de diverse gelegenheden. Als daartegenover het beeld van een capaciteitsvermindering wordt geplaatst, moet worden geconstateerd dat deze grenzen nog veel eerder bereikt zullen worden. Dit betekent dat er een fundamentele heroriëntatie moet plaatsvinden met in ieder geval één vast gegeven: een kwantitatief mindere inzet in geval van grootschalig optreden. De externe gevolgen zullen variëren naar gelang het een «vriendelijke» of «onvriendelijke» gebeurtenis betreft waarvoor ME-bijstand wordt ingeroepen.

In geval van vriendelijke gebeurtenissen zullen de gevolgen beperkt blijven tot kwaliteitsverlies, dat wil zeggen minder verkeersgeleiding, minder afzetting etc.). Als het om «onvriendelijke» gebeurtenissen gaat zijn de gevolgen moeilijker voorspelbaar, omdat veel afhangt van het zich voordoen van de noodzaak om de altijd aanwezige reservecapaciteit daadwerkelijk in te zetten. Als deze «over-power» niet meer kan worden opgebracht (hetgeen voorspelbaar is) betekent dit dat in eerste instantie naar buiten toe geen verschil zichtbaar is, maar dat dit verschil naar binnen toe des te meer voelbaar zal zijn. Het ontbreken van de zekerheid dat reservecapaciteit achter de hand gehouden wordt, kan het zelfvertrouwen van de «front-line units» aantasten en daarmee het geheel een grimmiger beeld geven. Niet uitgesloten moet worden geacht dat de betrokkenen zich eerder dan voorheen het geval zou zijn geweest, bedreigd gaan voelen.

In dit verband kan tevens enige globale aandacht aan de Marechaussee besteed worden. Voor de uitoefening van de militaire politietaak geldt dat daarvoor ook terugtreding mogelijk is, waarbij mutadis mutandis vergelijkbare effecten zullen optreden als bij de reguliere politie, met dien verstande dat voor de bevolking vaak de leden van de verschillende krijgsmachtonderdelen gelezen moet worden. Eveneens geldt dat de «rek» van de organisatie ten gunste van capaciteitsverlies duidelijk zal verminderen. Dit zal consequenties hebben voor de levering van bijstand aan de reguliere politie, onder omstandigheden waarin het beroep op bijstand juist zal toenemen.

Er zullen zich voorts algemene effecten voordoen op het terrein van de opleiding. Inkrimping van mankracht zal zich daar zeer direct manifesteren in het opdrogen van de instroom van nieuw personeel, met als gevolg dat van de 9 primaire scholen er op z'n minst tijdelijk een aantal gesloten dient te worden. Sluiting is onvermijdelijk tenzij de vrijkomende capaciteit voor andere doeleinden wordt aangewend (education permanent). Een toenemende werkdruk valt moeilijk te rijmen met nieuwe aanvullende opleidingsprogramma's. Een vergelijkbare redenering gaat op voor de andere opleidingsinstituten (zoals de Nederlandse Politie Academie, de Verkeersschool, de Rechercheschool, Kaderscholen etc.).

6.4. Resumé

In de uitoefening van de totale politiezorg zullen drie elkaar versterkende tendensen optreden, nl.:

- van preventief naar repressief optreden
- van pro-actief naar reactief optreden
- van decentralisatie naar centralisatie.

Met deze tendensen wordt een ontwikkeling omgebogen of sterker nog, teruggebogen, die de laatste jaren in zowel politieke als politieke kring werd gestimuleerd. Behalve dat capaciteitsvermindering zal leiden tot een gedecentraliseerde aanpak, waarin weinig gelegenheid bestaat om op situaties en incidenten te anticiperen, met als gevolg dat extern legitimiteitsverlies en vermindering van vertrouwen in de competentie van de politie zal optreden,

zal ook intern een aantal gevolgen merkbaar zijn. Het ligt voor de hand dat de arbeidssatisfactie zal afnemen tengevolge van een toegenomen werkdruk (mede als gevolg van de dreigende aantasting van de informele rechtspositie), terwijl uiteindelijk gevoelens van isolationisme niet denkbeeldig zullen zijn.

6.5. Uitvoering 20% vermindering op meerjarencijfer 1985

Hieronder volgt een lijst met kwantitatieve gegevens met betrekking tot de daadwerkelijke uitvoering van de -20%-variant.

Voor GP geldt een meerjarencijfer van f 2 062,8 mln.

Voor RP geldt een meerjarencijfer van f 1 231,0 mln.

Uitvoering 20% variant betekent voor de

GP een vermindering met f 412,4 mln. en voor de RP een vermindering met f 246,2 mln.

	Aantallen		Aantallen	
	G.P.	R.P.	G.P.	R.P.
<i>Negatieve sterkte varianten</i>				
A. — geen jaarlijkse uitbreiding				
personeelssterkte na 31-12-1981	956	602	69,3 ¹	49,5 ¹
— salariskosten adspiranten	—	—	10,8	5,7
— geen uitbreiding burgerpersoneel	—	200	—	13,0
— inkrimping primaire opleidings- scholen (ontslag c.q. herplaatsing)	100	160	6,5	10,4
— materiële kostenbesparing oplei- dingsscholen	—	—	0,3	2,2
— besparing verplaatsingskosten	—	—	1,5	1,4
Sub. totaal	1056	962	88,4	82,2
B. — geen vervanging van natuurlijk personeelsverloop na 31-12-1981	2006	783	128,5 ²	53,2 ²
— salariskosten adspiranten	—	—	22,6	7,4
— sluiting primaire opleidings- scholen (ontslag)	120	100	7,8	6,5
— sluiting selectiecentrum (ontslag)	46	20	4,0	2,5
— besparing verplaatsingskosten	—	—	3,7	1,6
Sub. totaal	3228	1865	255,0	153,4
C. — beperking bouwactiviteiten en verlaging jaarlijkse voorschotten	—	—	11,0	—
D. — ontslag	2286	1366	146,4 ³	92,8 ³
Totaal	5514	3231	412,4	246,2

¹ (Pers. kosten ad f 61 052 + mater. kosten ad f 11 405) x 956 GP.

(Pers. kosten ad f 64 938 + mater. kosten ad f 17 305) x 602 RP.

² (Pers. kosten ad f 61 052 + mater. kosten ad f 3 000) x 2006 GP.

(Pers. kosten ad f 64 938 + mater. kosten ad f 3000) x 783 RP.

³ Om de 20% variant van het meerjarencijfer 1985 te realiseren dient het restant ad f 146,4 mln. GP en f 92,8 mln. RP te worden gedeeld door respectievelijk f 61 052 en f 64 938 personeelskosten en f 3000 materiële kosten om het aantal personeelsleden dat ontslagen moet worden te kunnen bepalen.

Opmerking: Het verschil in materiële kosten zoals vermeld in ¹ en ² wordt verklaard doordat in ² geen rekening is gehouden met vaste kosten.

7. BELEIDSMAATREGELEN

7.1. Het werkaanbod

7.1.1. *Vormgeving van de rechtsorde*

Huidige situatie

Niet bekend is hoeveel wettelijke bepalingen (in materiële zin) er zijn, die door de politie te handhaven zijn. Een van de belangrijkste oorzaken van deze onbekendheid is gelegen in het aantal instanties, dat – binnen de grenzen van ieders bevoegdheden – in beginsel onbeperkt regels kan stellen, ter handhaving waarvan uiteindelijk de sterke arm kan worden gehanteerd. Er bestaat dan ook in feite op voorhand geen relatie tussen de capaciteit van de politie en de hoeveelheid door de politie te handhaven regels. De vraag of een nieuw te stellen regel, gelet op de capaciteit van de politie, ook te handhaven zal zijn komt in het algemeen niet aan de orde, laat staan dat de wetgever bij het uitvaardigen ervan de prioriteit voor wat betreft de handhaving ten opzichte van reeds bestaande regels aangeeft. Dat dit probleem tot op heden minder acuut was, komt omdat behalve het aantal regels ook de politie in omvang toenam.

Het «ongestuurd» toevoegen van nieuwe regels leidt in beginsel, bij gelijkblijvende politiecapaciteit, tot een verminderde handhaving van het totale regelbestand. Het behoeft geen betoog, dat bij een vermindering van die capaciteit in dit opzicht een versterkt effect zal optreden. De afweging van het belang van iedere nieuwe norm tegen dat van andere, reeds bestaande normen behoort tot de verantwoordelijkheid van de wetgever. Deze zou dan ook de prioriteiten voor wat betreft de handhaving dienen te bepalen. Als gezegd schort het hieraan, voornamelijk als gevolg van het grote aantal, verschillende wetgevende instanties.

Inzicht in de totale hoeveelheid door de politie te handhaven wettelijke regels, ontbreekt. De vraag, op de handhaving van welke regels de aandacht van de politie meer of minder gericht moet zijn, evalueert bij een toenemende schaarste aan politie tot de vraag welke regels wel en welke niet moeten worden gehandhaafd. Beantwoording van de vraag vereist een weging van het belang van iedere regel afzonderlijk en behoort dan ook tot de competentie van de wetgever. In de praktijk is het beslissingsmoment echter gedeels verlegd naar de executieve sfeer (officier van justitie, burgemeester, politie), waardoor verantwoordelijkheden (ongewild) zijn terecht gekomen waar ze niet horen.

Te overwegen beleidsmaatregelen

Iedere wetgevende instantie dient zich bij de voorbereiding van nieuwe wettelijke regels af te vragen, of het scheppen van de mogelijkheid tot uiteindelijke handhaving door de politie noodzakelijk is, en zo ja, wat daarvan de gevolgen zullen zijn voor de mate van handhaving van andere, reeds bestaande regels en hoe deze gevolgen door de uitvoerende instanties dienen te worden opgevangen. Hiertoe is het noodzakelijk een overzicht te verkrijgen van de totale hoeveelheid wettelijke regels die door de politie te handhaven zijn.

Op basis van de uiteindelijke inventarisatie, die vervolgens steeds wordt geactualiseerd, zou periodiek en in onderlinge samenhang op de verschillende bestuursniveaus aan de orde moeten komen:

1. aanpassing regelbestand (schrappen, vereenvoudigen, uniformeren);
2. (gewenste) verhoging efficiency politie;
3. (gewenste) wijziging sterkte politie (onderdelen).

Vanzelfsprekend zal hierbij de beleidsruimte per bestuursniveau verschillen; voor de rijksoverheid zijn de elementen 1 en 3 beheersbaar en vormt 2 een gegeven; voor de gemeentelijke overheid zijn de elementen 1 en 2 beheersbaar, en vormt 3 een gegeven. Elke overheid zou zich echter eerst op

de voor haar beheersbare factoren moeten richten, alvorens zich tot een andere overheid te wenden. Op rijksniveau zullen de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, evenals nu alle verkeersmaatregelen, in de toekomst ook overige wettelijke maatregelen stelselmatig en in een vroeg stadium van de voorbereiding moeten bezien op organisatorische consequenties van de handhaving ervan. Hun bevindingen zouden in vorenbedoelde periodieke beschouwing kunnen worden meegenomen.

7.1.2. Handhaving anders dan daadwerkelijk

Huidige situatie

Daadwerkelijke handhaving is slechts één van de instrumenten die de overheid ten dienste staan, om de rechtsorde te verwezenlijken en te handhaven. Bovendien moeten repressieve en met name gewelddadige vormen van daadwerkelijke handhaving als uiterste middel worden gezien. Dit vereist een meewegen van het aspect rechtshandhaving bij de beleidsvoorbereiding.

Op vele terreinen van overheidszorg wordt de politie daarentegen geconfronteerd met problemen van tweeërlei aard:

a. Activiteiten die voor de burgers onaangenaamheden of dwang inhouden worden door de beleidsbepalende instantie niet voldoende in het eigen beleid c.q. de eigen beleidsuitvoering meegenomen, maar worden in het algemeen ongeregeld overgelaten aan de politie. Voorbeelden: drugsproblematiek, prostitutie, en hulp aan in geestelijke nood verkerende personen. Voorts achten gespecialiseerde beleidsuitvoerders (bij voorbeeld hulpverleners) het vanzelfsprekend, dat hun taak buiten de normale werkuren wordt overgenomen door de politie.

b. Het beleid blijft achter bij de maatschappelijke ontwikkelingen, c.q. bepaalde beleidsmaatregelen ondervinden harde tegenstand vanuit (groepen van) de bevolking. Voorbeelden: kraakproblematiek, collegegelden, abortusproblematiek, minderhedenproblematiek. De politie wordt opgescheept met de problemen.

Te overwegen beleidsmaatregelen

- het nemen van expliciete beslissingen over de verantwoordelijkheden voor bepaalde verrichtingen, daar waar behalve de politie ook andere overheidsinstanties werkzaam zijn;
- het meer betrekken van de politie bij de beleidsvoorbereiding door bestuurlijke instanties (bij voorbeeld volksgezondheid).
- het versterken van de signaleringsfunctie van de politie en het gelijktijdig voorzien in goede ontvangst- en verwerkingsmogelijkheden voor de overige overheidsinstanties. Hiertoe zou de verslaglegging door de politie aan de bestuurlijke instanties kunnen worden uitgebreid in die zin, dat daarin een opsomming wordt gegeven van gesignaleerde knelpunten en mogelijke oplossingen. Op hun beurt zouden die instanties de verplichting dienen te hebben aan te geven tot welke beslissingen de aldus verstrekte gegevens leiden.

7.1.3. Verantwoordelijkheden voor de rechtsorde; overheid en burger

Huidige situatie

Onzekerheid bestaat over de vraag in hoeverre de overheid verantwoordelijk is voor de rechtsorde, zoals de individuele burger deze ervaart. De standpunten bewegen zich tussen de stelling dat de politie op elke vraag om service in actie dient te komen tot het standpunt dat de politie eigenlijk geen hulp taken, doch alleen repressieve c.q. dwangtoepassende taken zou moeten verrichten. Op deze vraagstelling sluit aan de vraag welke verantwoordelijkheden de burger zelf draagt c.q. zou moeten dragen. Er bestaat in beginsel voor de burger een grote vrijheid bij het beschermen van zijn persoon en goed. De politie mist echter in het algemeen de bevoegdheid bindende,

rechtens af te dwingen aanwijzingen te geven om in individuele gevallen tot het nemen van preventieve maatregelen over te gaan, met als gevolg, dat de politie nadien intensiever dan wellicht noodzakelijk zou zijn geweest moet optreden.

Vanuit economisch gezichtspunt kan worden gesteld dat zich enerzijds afwentelings- en anderzijds specialisatieprocessen voordoen. Er is sterk bezuinigd op toezichthoudende functies van bij voorbeeld conducteurs, perronbeambten en winkelpersoneel, anderzijds zijn gespecialiseerde bewakingsdiensten in het leven geroepen. Per saldo ziet de reguliere politie zich gesteld voor een groter aanbod van taken. Intussen mag niet uit het oog worden verloren dat afwenteling op de reguliere politie van bewakingstaken ook positieve kanten heeft. Voor het verdwijnen van particuliere bewaking treedt in de plaats een als regel gelijkmatiger, objectiever, beter te voorspellen en voor democratische controle vatbaar optreden van het gezagshandhavend orgaan van de overheid.

Daargelaten de hiervoor gemelde uitzondering dat de politie individualiseerbaar optreedt ter bescherming van een aantoonbaar particulier belang, zijn de politiediensten een voorbeeld van collectieve goederen welke zich niet lenen voor privatisering.

Wel kan worden gesteld dat het inkrimpen van het aantal personen met een toezichthoudende taak in het verleden niet altijd evenwichtig heeft plaatsgevonden. Als het aantal conducteurs in het openbaar vervoer afneemt beneemt dit de lust aan de nog resterende conducteurs in de toekomst nog werkzaamheden «er bij te pakken» die verband houden met het handhaven van de rechtsorde. Deze ontwikkeling leidt tot uitbreiding van de «spoorwegpolitie».

Te overwegen beleidsmaatregelen

- De overheid dient in ruimere mate dan thans het geval is over de bevoegdheden te beschikken bindende aanwijzingen te geven in het preventieve vlak ter vermindering of vermindering van verstoring van de rechtsorde.
- De politie treedt niet onmiddellijk op, springt niet in het gat dat anderen laten vallen en bouwt een hogere drempel in. Dit impliceert, dat het achterwege blijven van optreden door (natuurlijke of rechts)personen die in redelijkheid geacht kunnen worden eerder tot ingrijpen te moeten overgaan, niet meer leidt tot overheidsoptreden, in elk geval niet tot optreden van de politie.
- Die kosten doorberekenen (=terug afwentelen), die direct aan het betrokken particulier- of overheidsbelang kunnen worden gerelateerd. Landelijke richtlijnen op dit stuk zijn denkbaar, (bij voorbeeld transportbegeleiding, kermis, bescherming burgerluchtvaart, informatieverschaffing aan verzekeraars over verkeersschade). Indicatief is, dat de begeleiding van sportevenementen de rijkspolitie per jaar 2500 mandagen kost (voetbalwedstrijden daar niet onder begrepen).
- Door regelgeving, aanwijzingen en terughoudend optreden van de politie meer inhoud geven aan het houden van toezicht door anderen dan de politie.

7.1.4. Taakverdeling

Huidige situatie

Naast de politie is er een grote hoeveelheid diensten met bijzondere bevoegdheden. Het gaat om ruim 40 verschillende opsporingsdiensten, waarbij ongeveer 5000 ambtenaren betrokken zijn. Daarnaast zijn er nog andere diensten met orde handhavende taken. Een onderzoek naar de werkerreinen der onderscheidene opsporingsdiensten heeft niet of nauwelijks plaatsgevonden. Zie voor het terrein van de Economische Delicten het rapport van de werkgroep Vriesema.

Het totaal der bijzondere opsporingsdiensten overziende onstaat een beeld dat wordt gekenmerkt door gebrek aan doelgerichtheid, uniformiteit,

coördinatie en communicatie. Het gevolg is dat de politie de «witte plekken» moet invullen en dat de taakverlichtende werking van de bijzondere opsporingsdiensten illusoir wordt. Van taakverlichting is slechts sprake indien de gespecialiseerde dienst landelijk dekkend, consistent in plaats en tijd optreedt.

Een ander gevolg van het gesignaleerde gebrek aan samenhang is dat de bijzondere dienst zijn specifieke terrein verlaat, zodat het moeilijker wordt de werkzaamheden van de bijzondere dienst en reguliere politie op elkaar af te stemmen. Voor de vraag onder welke omstandigheden een gespecialiseerde dienst in stand te houden, meent de werkgroep dat er slechts dan aanleiding is een dergelijke dienst te creëren of in stand te houden indien sprake is van de noodzaak specifieke, moeilijk te verwerven of te behouden kennis of hulpmiddelen aan te wenden, kennis of hulpmiddelen waarvan de reguliere politie zich in redelijkheid niet kan voorzien, en dat dan nog slechts in die gevallen dat er een nauwe relatie bestaat tussen beleid en uitvoering.

Beleidsmaatregelen

- Het in kaart brengen van bijzondere opsporingsdiensten;
- gevolgd door een onderzoek naar het bestaansrecht van deze diensten;
- gegeven een bijzondere dienst zullen er steeds waarborgen moeten zijn voor nauwe samenwerking en communicatie met de reguliere politie. Bij het afstemmen van overleg zou men moeten zoeken naar een niet te klein platform. Hierbij dienen plannen te worden ontwikkeld teneinde het beschikbare potentieel op de gesignaleerde knelpunten c.q. te bereiken doelen af te stemmen. Daarnaast kan aandacht worden besteed aan het voorkomen van overlapping enerzijds en aan het vermijden van witte plekken anderzijds.

7.2. Verwerking

7.2.1. Informele rechtspositie

Huidige situatie

Naast de formele rechtspositie is een informele rechtspositie ontstaan, die door de jarenlange toepassing veelal door de betrokkenen wordt beschouwd als een «verworven recht», waarbij echter lokale verschillen bestaan.

Te overwegen beleidsmaatregelen

De voor heroverweging in aanmerking komende toepassingen kunnen worden onderscheiden in een tweetal categorieën:

a. Wijziging informele rechtspositie

1. Lunchtijd als diensttijd

De Nederlandse politie beschouwt de lunchtijd veelal als diensttijd. Dit is verklaarbaar omdat de politie een continu-bedrijf is. Wenselijk is, deze regeling slechts toe te passen op die politie-ambtenaren die feitelijk in continu-dienst werken.

2. Opstelling dienstroosters

In een aantal korpsen wordt de planning voor de surveillancedienst opgesteld op grond van de regel «twee uur op – één uur af». Deze regel stamt uit de periode dat verbindingsmiddelen schaars waren en het personeel toch onder bereik diende te zijn in verband met eventualiteiten. Nu deze bezwaren niet meer opgaan zou bij de roostersamenstelling kunnen worden uitgegaan van een groter aantal uren daadwerkelijke surveillancedienst.

3. Dienstuivoering

In afwijking van de algemene rijksregeling is voor een deel van de politie-ambtenaren een diensttelefoonaansluiting, met volledige vergoeding, be-

schikbaar. Uitgezonderd enkele categorieën (recherche, ME, arrestatieteams, Bijzondere Bijstandseenheden), kunnen deze aansluitingen worden opgeheven, hetgeen de bereikbaarheid van de politie in beperkte mate zal doen teruglopen.

b. *Strikte toepassing formele rechtspositie*

1. *Onregelmatigheidstoelage*

Strikte toepassing van de regeling onregelmatigheidstoelage. Inhoudelijk wordt deze regeling bekeken door de werkgroep Heroverweging Arbeidsvoorwaarden Collectieve sector (HAC). Dit geldt ook voor het optrekken van de flo-datum en de uitkering van gratificaties bij ambtsjubilea. De werkgroep Sterktebeleid Politie heeft zich beperkt tot de volumeaspecten; zie bijlage 4.

2. *Reistijd als diensttijd*

Binnen de Nederlandse politie wordt, in afwijking van de formele regels, tijd gespendeerd aan een dienstreis, voor zover het normale aantal dagelijkse uren (3) te boven gaand, beschouwd als dienst. Dit geeft dan aanleiding tot (soms) verdere vergoedingen als overwerk en verschuivingen in het dienstrooster. Voorgesteld wordt aansluiting te zoeken bij het voor het overige overheidspersoneel te voeren beleid en deze reistijd voortaan niet meer volledig te vergoeden als diensttijd.

3. *Faciliteitenregelingen*

Inventarisatie van de faciliteiten, die in diensttijd aan het politiepersoneel ter beschikking staan in de sfeer van muziek, sport, verenigingsactiviteiten etc.

7.2.2. *Inzet burgerpersoneel*

Huidige situatie

In de sterkte van de politie is zowel politie- als burgerpersoneel opgenomen. In aantallen: stand 31 december 1980.

Gemeentepolitie: 18 980 politie en 3 350 burgerambtenaren

Rijkspolitie: 10 609 politie en 2 335 burgerambtenaren

Kon.Marechaussee: 4 130 militairen en 120 burgerambtenaren

Als gevolg van de geslotenheid van de politie-organisatie in het verleden en de daarmee samenhangende neiging alle voorkomende werkzaamheden te laten verrichten door personeel in politierang is de inzet van de burgerambtenaren vooralsnog gering geweest en veelal beperkt gebleven tot ondergeschikte functies in de lagere rangen. Zulks ondanks het feit dat de politie-ambtenaar gemiddeld een duurdere kracht is dan zijn burgercollega. Zo verricht thans nog een groot aantal personeelsleden in politierang werkzaamheden waarvoor in feite burgerambtenaren beter gekwalificeerd zijn, bij voorbeeld gezien hun opleiding op een specifiek terrein. Te noemen zijn: technische functies (technisch controleur, materieelbeheer en -voorziening), administratieve functies (planning, financiën, personeelsbeleid en -beheer), leidinggevende functies (met name op beheersterrein), functies in opleidingssfeer (docenten), functies met betrekking tot voorlichting, huisvesting, meldkamers, parketwacht en poolvorming typisten.

Te overwegen beleidsmaatregelen

De in gang zijnde vervanging van politieambtenaren door burgerambtenaren binnen de Nederlandse politie voortzetten. Het instromen van op uiteenlopend terrein geschoolden leidt tot verbreiding van know-how binnen de politieorganisatie.

7.2.3. De verhouding management/executieve dienst

Huidige situatie

De politie-organisatie kenmerkt zich door een hiërarchische organisatiestructuur, waarin bovendien vrij algemeen de koppeling van rang en functie gehanteerd wordt. Dit betekent dat aan elke hogere rang een functie op hoger leidinggevend niveau gekoppeld is. Een en ander brengt met zich mee, dat politieambtenaren op de onderscheidene leidinggevende niveaus niet of nauwelijks deelnemen aan het executieve politiewerk. Hierbij komt nog dat de laatste jaren de sterktevergoeding voor een belangrijk deel ten goede is gekomen aan onderdelen met een interne doelstelling (beheersstaf).

Te overwegen beleidsmaatregelen

Het meer betrekken van leidinggevende functionarissen bij het executieve werk, mede door het loskoppelen van rang en functie. Daarvoor is nodig een aangepast systeem van functiewaardering.

7.2.4. Materieel

Huidige situatie

Door onderling afwijkende voorschriften, de geslotenheid van de politie-organisatie en de geringe betrokkenheid van (burger-)deskundigen bij de bedrijfsvoering wordt het materieelbeleid en -beheer gekenmerkt door een zekere mate van «hobbyïsme», waarbij opvalt dat nauwelijks sprake is van uitwisseling van gegevens en/of afstemming tussen de korpsen. Van een verplichting tot standaardisatie is geen sprake laat staan van een systematiserende ontwikkeling van gebruikerseisen voor alle politieke uitrusting.

Te overwegen beleidsmaatregelen

– In algemene zin kunnen de bevoegdheden tot het geven van voorschriften ten aanzien van de politieke uitrusting veel ingrijpender worden toegepast dan tot nu toe het geval was. Dit kan leiden tot een efficiënter gebruik van de in den lande aanwezige know-how en ervaring en een veel gecoördineerder toepassing van maatregelen op het gehele gebied van de politieke uitrusting: niet alleen bewapening en kleding, maar ook verbindingen, zoals een politie-datacommunicatienet, beveiliging, voertuigen, automatisering, gebouwen, terreinen en andere voorzieningen.

– Zowel uit het parlement als uit de politiepraktijk komt een groeiende aandrang tot harmonisatie, standaardisatie en zelfs uniformering van de materiële voorzieningen bij de politie. Harmonisatie en standaardisatie zijn mogelijk door het geven van min of meer stringente richtlijnen. Uniformering is vrijwel uitsluitend te realiseren door het aanschaffings- en toedelingsbeleid geheel naar het rijksniveau te tillen.

7.2.5. Structuur bovenbouw

Huidige situatie

In de huidige beheersstructuur zijn er gemeentelijke politiekorpsen – variërend in grootte van 37 tot 3198 hoofden – in 141 van de 808 gemeenten. In de overige gemeenten worden de politietaken uitgeoefend door het Korps Rijkspolitie. Daarnaast worden nog een aantal politietaken uitgeoefend door het Wapen der Koninklijke Marechaussee. Het is duidelijk, dat dit gecompliceerde beheerskader zowel de voordelen van de kleine schaal als die van de grotere schaal niet optimaal in zich draagt. Er zijn samenwerkingsregelingen in ontwikkeling, die

- de uitoefening van politietaken versoepelen (extern gericht)
- de politieke procedures versoepelen (intern/extern gericht)
- het beheer (personele en materiële voorziening) versoepelen (intern gericht).

De Basisregeling regionale samenwerking politie van 1979 geeft een structuur, waarin samenwerkingsregelingen kunnen worden opgenomen. Een sterkere coördinatie en een nauwere afstemming van de algemene structurerende maatregelen ten aanzien van de politie kunnen betere voorwaarden scheppen voor kostenbesparende invloeden van de zijde van de rijksoverheid.

Te overwegen beleidsmaatregelen

- In afwachting van de invoering van een nieuwe Politiewet kan een stopwettje de overgang van Rijks- naar gemeentepolitie indien een gemeente de grens van de 25 000 inwoners overschrijdt, beperken. Elke overgang gaat met niet geringe kosten gepaard. Door dergelijke overgangen op te schorten tot invoering van de nieuwe Politiewet vallen deze kosten weg.
- De reeds bestaande Basisregeling regionale samenwerking politie kan versterkt worden toegepast, waardoor de al aanwezige grotere capaciteit (grotere relatieve sterkte) van de zogenaamde kernkorpsen/districten efficiënter kan worden aangewend. Bij elke nieuwe samenwerkingsregeling worden taken en bevoegdheden aan de Provinciale Begeleidingsorganen en Provinciale Politiecommissie toegedeeld en de sturingsbevoegdheden van het Rijk versterkt (al was het alleen al door de regelgeving).

7.2.6. *Structuur onderbouw*

Huidige situatie

Tot op heden is op rijksniveau – zeker waar het de gemeentepolitie betreft – volstaan met het scheppen van voorwaarden om ontwikkelingen in organisatie en bedrijfsvoering mogelijk te maken. De vraag rijst daarbij waar die ontwikkelingen toe leiden. De ervaringen tonen helaas aan, dat heel andere effecten worden bereikt dan de beoogde. Dit blijkt onder meer uit gegevens over (zie bijlage 4)

- de relatieve verdeling van de sterkte in dienstonderdelen in een aantal korpsen in de jaren 1971, 1975 en 1980
- de relatieve verdeling van de sterkte in rangen aan de hand van de sterkte en formatiebeschikkingen 1970 en 1980
- de korpsorganisaties in korpsen met respectievelijk 70, 117 en 307 man.

Een zekere mate van despecialisatie heeft zich alleen nog maar geopenbaard op verkeersgebied. Het aantal administratieve en technische ambtenaren is wat toegenomen, maar op vele – met name zwaardere – posten waar niet noodzakelijkerwijze een politiemans behoefte te zitten treft men deze nog steeds aan (met name in de beheersdienst). Veel kaderleden zijn achter bureaus terechtgekomen en komen daar nooit of zelden meer achter vandaan. Het aantal uitvoerende politiefunctionarissen (vooral agenten en hoofdagenten/wachtmeesters) is in verhouding teruggelopen. In de hogere rangen ontstond een zekere opeenhoping in de meer bijzondere en stafonderdelen. Een en ander kan worden gezien als een teruggang in capaciteit van de politieke taakuitvoering en van de directe leiding aan die uitvoering. Een verhoging van de efficiency van het politie-apparaat kan worden bereikt door stringenter richtlijnen voor de inrichting, de dienststopzet en de werkwijze van de politiekorpsen ook naar de onderdelen toe.

Te overwegen beleidsmaatregelen

- Bij de vaststelling van de sterkte en de rangindeling van de politie kunnen de diverse politierangen en met name de onderscheiden burgerrangen specifiek worden aangegeven. De administratieve en technische functies zijn tot nu toe zeer globaal aangegeven. Beleidsuitgangspunt daarbij is, dat op alle functies waar niet beslist een ambtenaar in een politierang nodig is, administratieve dan wel technische ambtenaren worden ingezet.
- Gestreefd moet worden naar de inzet van meer kader en hogere ambtenaren bij de externe taakuitvoering. Hiervoor is meer nodig dan alleen de

stringente toepassing van de voorschriften voor sterkte en formatie. Hier-voor zullen op rijksniveau meer beleidsuitspraken ten aanzien van de politiële organisatie en bedrijfsvoering nodig zijn. Aanzetten hiervoor zijn te vinden in de beleidsontwikkelingen op het gebied van de rechediensten, de vreemdelingendiensten en de mobiele eenheden.

– In aansluiting op het voorgaande kan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen ten aanzien van de politiële organisatie en bedrijfsvoering worden bevorderd door het creëren van sturingsmechanismen en controle-mogelijkheden op rijksniveau. Met name sturingsmechanismen zijn in te voeren dan wel uit te breiden op basis van de bestaande specifieke regelgeven-de bevoegdheden ten aanzien van de uitrusting en de inrichting van de politie. Resultaten zijn niet op korte termijn te verwachten. Niemand zit te wachten op toezicht van het Rijk op de interne organisatie en bedrijfsvoering van de politie. Aangezien het Rijk de koorden van de beurs in handen heeft zou het ook bepaalde eisen kunnen stellen aan de efficiency van de interne organisatie en bedrijfsvoering van de politiekorpsen.

– De gegroeide koppeling van rang en functie bij de politie moet worden tenietgedaan ten einde de doorslaggevende invloed van de hiërarchische rangopbouw bij de organisatorische vormgeving en de bedrijfsvoering van de politie te kunnen doorbreken. Dit is een belangrijke voorwaarde om de mogelijkheden voor efficiëntere werkwijze te vergroten.

– De bestaande ver voortgeschreden compartimentering van de onderdelen van politiekorpsen moet worden doorbroken. Daar waar een horizontale integratie van diensten en onderdelen zich begint af te tekenen moet deze met kracht worden bevorderd. Specialisatie dient alleen plaats te vinden, waar deze uit een oogpunt van noodzakelijke verdieping van kennis en vaardigheden op bepaalde deel terreinen onvermijdelijk is. Te vaak wordt bij de politie de noodzaak tot taakverdeling vertaald in uitsplitsing van deeltaken, die – zo leert de praktijk – snel de vorm van groeiende specialisatie aanneemt. Dit heeft helaas tot veel verkokering geleid met een afnemende aandacht voor de algemene taakstelling van de politie: het specialisme wordt doel op zich.

7.2.7. Procedures

Huidige situatie

De van de politie verwachte zorgvuldigheid leidt tot een waar oerwoud van procedures, waarin een groeiend aandeel van het beschikbare potentieel wordt opgeslokt. Vele aanzetten tot vereenvoudiging van procedures en met name pogingen tot het verwijderen van verouderde elementen lopen op niets uit, omdat het vaak moeilijk is de oorspronkelijke redenen voor de samenstellende delen aan te geven. De invloed van de rijksoverheid op de politiële bedrijfsvoering is tot op heden eerder een complicerende dan een snerende. Daarom moet de van regeringswege op de politie afkomende stroom van directieven en aanbevelingen worden gekanaliseerd en waar mogelijk gestroomlijnd en geschoond. Enerzijds moet worden gewaakt tegen het gemakshalve afwentelen van zaken op de politie; anderzijds dient reeds in het voorbereidend stadium van overheidsmaatregelen te worden ingeschat, wat de invloed daarvan op de politiële dienstuitvoering zal zijn. In overleg tussen beheer, gezag en politie dient actief te worden gestreefd naar modernisering van procedures (inclusief stroomlijning en schoning).

Te overwegen beleidsmaatregelen

– Een onverbrekelijke voorwaarde voor het terugdringen van het voortwoekeren van procedures binnen de politie is het hebben van inzicht in de bestaande aanwijzingen, voorschriften, richtlijnen en aanbevelingen, die invloed hebben op de politiële organisatie en bedrijfsvoering met name in termen van de daarmee gepaard gaande procedures. Op zijn minst is dit nodig voor zover het de effecten van maatregelen van rijkswege betreft. Het verkrijgen van inzicht in de politiële procedures op rijksniveau en het verschaf-

fen van dit inzicht aan de lokale en provinciale (regionale) niveaus zal op zich een zekere sanerende werking hebben. Op rijksniveau mag worden verwacht, dat dit inzicht leidt tot een zorgvuldige overweging van voorgenoemen maatregelen, die consequenties hebben voor de politieke bedrijfsvoering, en tot een zorgvuldige afweging van het totale pakket van maatregelen van rijkswege, die een zekere mate van politiek optreden ter uitvoering of ondersteuning daarvan veronderstellen. Dit kan ertoe leiden, dat de invloed van de rijksoverheid op de politieke procedures en daarmee op het beheer meer sanerend dan complicerend wordt.

– Een grotere invloed op de gewenste voortdurende vereenvoudiging van politieke procedures, die noodzakelijk is om de prioriteit te kunnen blijven leggen op de primaire taakuitvoering ten opzichte van de ondersteunende bedrijfsvoering, is mogelijk door toetsing op rijksniveau van voorgenoemen maatregelen en bestaande maatregelen aan het bovengenoemde model van politieke procedures. Een zekere stroomlijning van de politieke beleidsplannen en jaarverslagen is nodig om tot een voldoende mate van werkbaarheid te komen. De toetsing door het Rijk van eigen maatregelen zal inhoudelijk moeten zijn, de toetsing van maatregelen, lagere bestuursorganen eerder marginaal, dus hoofdzakelijk gericht op het zichtbaar maken van de consequenties en de eventuele strijdigheid met de maatregelen van rijkswege. De noodzakelijke gelijkwaardige dialoog tussen de verschillende overheden zal moeizaam tot stand komen en pas zeer geleidelijk tot zichtbare resultaten leiden in de zin van voortdurende vereenvoudiging, stroomlijning en sanering van politieke procedures. Als dit effect echter niet wordt bereikt zal de prioriteit van de extern gerichte politieke taakuitvoering onder druk blijven staan van de intern gerichte procedures.

7.3. Besturing

7.3.1. Extern

Huidige situatie

De indruk bestaat dat de politie momenteel haar eigen richting bepaalt en dat beleid als reactie op het functioneren van de politie tot stand komt. Voorts is zonder dat daar sturing vanuit het gezag aan is gegeven de politie mede op het hulpverleningsvlak in de ruimste zin van het woord een duidelijke rol gaan spelen (permanente aanwezigheid). Een probleem is, dat het openbaar ministerie, de politie en de burger elk voor zich andere prioriteiten stellen. Dit wordt thans als onbevredigend ervaren en daardoor zal de noodzaak prioriteiten te stellen des te sterker worden naarmate de beschikbare mankracht en middelen afnemen. Op veel plaatsen functioneert het driehoeksoverleg tussen openbaar ministerie, burgemeester en politie. Dit driehoeksoverleg geschiedt echter veel op ad hoc basis. Van een beleidsplan om de noodzakelijk door de politie te verrichten werkzaamheden en de capaciteit van de politie op elkaar af te stemmen is nog pas in beperkte mate sprake. Naar de effecten van het politie-optreden is tot nog toe nauwelijks onderzoek gedaan.

Te overwegen beleidsmaatregelen

Er dienen voorwaarden geschapen te worden voor een goede signaal-functie van de politie zodat het gezag (openbaar ministerie en bestuur) richting kan geven aan de activiteiten van de politie. Tevens dient van de zijde van het gezag uitleg gegeven te worden aan de politie wat de beweegredenen zijn voor een bepaald besluit. Om een en ander te verwezenlijken dient het driehoeksoverleg gestimuleerd en ten slotte geïnstitutionaliseerd te worden. In het driehoeksoverleg dienen in overleg tussen openbaar ministerie en bestuur, rekening houdende met de capaciteit van het lokale politie-apparaat, duidelijk prioriteiten gesteld te worden. De prioriteitsstelling in het driehoeksoverleg dient uit te monden in een beleidsplan aan de hand waarvan het politie-optreden kan worden gestuurd. Om tot een beleidsplan te komen is het essentieel systematisch gegevens te verzamelen en te analyseren en onderzoek te verrichten. Dit onderzoek zou zich in het bijzonder moeten

richten op breekpunten in de maatschappelijke reacties ten gevolge van vermeerdering of vermindering van politie-inzet. De aldus verkregen gegevens dienen te worden verwerkt en geoperationaliseerd met behulp van een geïntegreerd – geautomatiseerd – informatiesysteem.

Er dienen voorwaarden geschapen te worden voor een goede signaal-functie van de politie zodat het gezag (openbaar ministerie en bestuur) richting kan geven aan de activiteiten van de politie.

7.3.2. Intern

Huidige situatie

De politie-organisatie is een frontline-organisatie. Kenmerken hiervoor zijn:

- onvoorwaardelijk toekennen van bevoegdheden aan de uitvoerende politiemans
- direct contact met de burgerij
- ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer
- publiciteitsgevoeligheid
- 24-uurs (continu)bedrijf.

De korpsleiding geeft als regel te abstracte directieven, zodat de man of vrouw aan de basis daaraan zelf een vertaling moet geven om die directieven werkbaar te maken. Dit wordt nog versterkt door een grote beslissingsvrijheid van de politie op straat en doordat in het algemeen het kader dienst doet in het bureau en veelal uit rapporten kennis neemt van de situatie en problemen op straat. Deze kennis is ontoereikend om behoorlijk leiding te geven aan het politiewerk op straat.

Te overwegen beleidsmaatregelen

– In de praktijk moet een klimaat ontstaan, waarin de afstemming van het feitelijke optreden op de directieven voortdurend plaatsvindt. Dit leidt tot een andere wijze van functioneren en met name tot een minder grote afstand tussen top en basis.

– In dit proces van veranderingen dient een andere wijze van samenwerken tot stand te komen. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen horizontale en verticale samenwerking. Wat betreft de horizontale samenwerking wordt onderkend dat door verbijzondering van taken een aantal eilandjes of compartimenten in de organisatie zijn ontstaan. Een integratie in de uitvoering is nodig (bij voorbeeld: een fraudezaak kan worden behandeld door enkele fraudedeskundigen aangevuld met rechercheurs en personeel van de algemene dienst).

Wat betreft de verticale samenwerking dient te worden gestreefd naar een verbreding van het functioneren in die zin dat van een directievenstroom van boven naar beneden en een rapportagestroom van beneden naar boven wordt gekomen tot een werkelijke samenwerking tussen basis, kader en hogere leiding. Erkend dient te worden dat beïnvloeding door de rijksoverheid hier slechts in geringe mate mogelijk is.

7.4. Kwantificering van de voorgestelde beleidsmaatregelen

De weergegeven cijfers geven geen indicatie voor uitvoerbaarheid (zie schema drie, paragraaf 4). Zij kunnen niet als vaststaand, voor generlei discussie vatbaar, worden beschouwd. Realisatie van de bezuinigingen behoort te worden afgewogen tegen eventuele vermindering van het stabiliserende vermogen van de politie in de samenleving (zie paragraaf 3). Voorts is het nodig inzicht te hebben in situaties in vergelijkbare organisaties, terwijl ook de mogelijkheid tot feitelijke effectuering voldoende moet zijn onderkend (zie paragraaf 8). Het verdient aanbeveling de stem van het veld te horen (zie paragraaf 1).

De ramingen zijn gebaseerd op tentatieve aannamen. Zij hebben geen pretentie van exactheid, maar geven de orde van grootte van de veronderstelde mogelijkheden weer.

	Aantallen		mln. gulden	
	GP	RP	GP	RP
Het werkaanbod				
1.1. Vormgeving van de rechtsorde	—	—	—	—
1.2. Handhaving anders dan daadwerkelijk	—	—	—	—
1.3. Verantwoordelijkheid voor de rechtsorde, overheid en burger	—	—	—	—
1.4. Taakverdeling reguliere politie bijzondere opsporingsdiensten	—	—	—	—
Verwerking				
2.1. Personeel				
1. Maaltijden niet in diensttijd	1448 ¹	729 ¹	(92,7)	(49,5)
2. Opstelling dienstroosters	505 ¹	—	(32,3)	—
3. Dienst uitvoering (invoering éénmanssurveillance)	1610 ¹	823 ¹	(103,1)	(55,9)
4. Dienst-telefoonaansluitingen	—	—	2,5	2,0
5. Reistijd als diensttijd	—	—	(4,0)	(4,0)
6. Onregelmatigheidstoelage ²	—	—	24,2	12,2
7. Faciliteitenregeling	200 ¹	100 ¹	(12,8)	(6,5)
8. Meer burgers in bepaalde functies	—	—	?	?
2.2. Materieel				
1. Voertuigen				
— inruilwaarde aanwenden bij aankoop (meer opbrengst)	—	—	—	0,7
2. Verstrekking kleding naar behoefte	—	—	2,0	1,0
3. Concentratie/standaardisatie fotolaboratoria, reprografie, etc.	—	—	1,0	0,5
4. Doorvoeren catering	—	—	6,0	2,0
5. Inschakelen schoonmaakbedrijven, per procent besparing	—	—	0,1	0,2
6. Samenvoeging kaderscholen, verkeersscholen, ME-opleid.	—	—	4,0	4,0
7. Verbetering overlegstructuren	—	—	7. 0,5	7. 0,3
8. Niveau verhoging door middel van appl. cursussen	—	—	7. 0,5	7. 0,3
2.3. Structuur bovenbouw	—	—	—	—
2.4. Structuur onderbouw	—	—	—	—
2.5. Procedures	—	—	—	—
Besturing				
3.1. Extern; verbetering informatie	—	—	7. 12,0	7. 6,0
3.2. Intern; verbetering overlegsituaties	—	—	7. 0,5	7. 0,3
	3763 ¹	1652 ¹	26,3 (244,9)	15,7 (115,9)
			(271,2)	(131,6)

¹ Geraamd zijn de maximaal te bezuinigen aantallen personeel bij strikte doorvoering van de voorgestelde maatregelen. De bijbehorende bedragen geven dan ook de maximaal mogelijke bezuiniging weer. Om dit speciale karakter aan te duiden zijn de desbetreffende bedragen tussen haakjes geplaatst. Voor realisering van de bezuinigingen is het nodig personeel te ontslaan, of het natuurlijk verloop niet aan te vullen, of de geraamde uitbreiding van de sterkte niet te effectueren. Voor een inzicht in de omvang van de diverse mogelijkheden zij verwezen naar de uitvoering van de ongestuurde -20%-variant.

² Oneigenlijke toepassing rechtspositieregeling.

8.3. Taxaties

De vraag of en in welke mate de politie met minder toe kan is niet in de laatste plaats een taxatieprobleem. Een aantal nu nog onzekere factoren moet worden ingeschat:

- de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen,
- de verwachte veranderbaarheid van de politie-organisatie,
- de verwachte effecten op het publiek en groepen daarin.

– *De verwachte maatschappelijke ontwikkelingen relevant voor de politie*

Voor een weergave van een aantal maatschappelijke trends zij verwezen naar par. 5.2. Duidelijk is dat degenen die verwachten dat een aantal trends die het werkaanbod van de politie bepalen vanzelf neerwaarts zullen afbuigen, of gericht af te buigen zijn, makkelijker tot de conclusie komen dat bezuinigen verstandig is, dan degenen die het omgekeerde aannemen. Gesteld kan worden dat – gemeten naar de huidige toestand – de verwerking van het werkaanbod door recherche en vreemdelingendienst de grens van geloofwaardigheid heeft bereikt. Ook is duidelijk dat de capaciteit, nodig voor grootschalig optreden, bepaald onder druk staat. Een minder onafwendbare toeneming van werkaanbod doet zich voor bij de hulp- en noodhulptaak. Ten aanzien van de algemene en bijzondere preventieve taken is de toegenomen druk minder duidelijk. Wel moet daarbij in beschouwing worden genomen dat het hier ingezette personeel op afroep beschikbaar is voor andere taken en daarmee voor een belangrijk gedeelte de beschikbaarheid van de politie bepaalt.

– *De veranderbaarheid van de organisatie*

Met name de formulering van beleidsmaatregelen gericht op de politie-organisatie en daarvan meer in het bijzonder de beëindiging van een aantal gebruiken in de rechtspositionele sfeer zouden herbezinning op het functioneren van de organisatie kunnen vereisen. Daarbij zij wel gewaarschuwd voor optische vertekening: alleen een individueel gericht tijdsbestedingsonderzoek, gelijktijdig uitgevoerd met gelijksoortige onderzoeken in andere organisaties, kan een objectief licht op deze zaak werpen.

Afgezien van de mogelijkheden, die er in feite zullen blijken te zijn is een andere vraag in welk tempo de organisatie zich aan de nieuwe regels zal aanpassen. Volstaan met een simpel decreet zou de problemen al te eenvoudig afwentelen op beheerders en management. Het management zal toch al onder druk komen te staan indien dit de contacten met andere opsporings- en bestuursdiensten, het bestuur, het gezag en de uitvoerende ambtenaren moet uitbreiden. Uit de 20%-exercitie zijn overigens indicaties af te leiden dat dit niet zonder meer tot versterking van het management behoeft te leiden. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het veranderen van organisaties moeilijk is en tijd en vasthoudendheid vergt.

– *De effecten op politie en publiek*

Een en andermaal is in de vorige paragrafen aan de orde gekomen hoe complex de verhouding tussen de politie en publiek is.

In bijlage 3 is een aantal scenario's uitgewerkt die waarschijnlijke wijzigingen in die verhoudingen aangeven bij vermindering van capaciteit. Dat een niet geheim te houden bezuinigingsoperatie het vertrouwen van de burger zal doen afnemen ligt in de rede te meer daar zo'n operatie toch wel ten koste van de als positief ervaren assistentie en hulpactiviteiten zal gaan, zonder dat er in de als minder positief beleefde criminaliteitsbestrijding veel verbeterd. De mate waarin het vertrouwen zal afnemen en de mate waarin gewenning aan de nieuwe situatie zal optreden is niet aan te geven.

8.4. Politieke keuze

8.4.1. *Richting*

Heroverweging van het sterktebeleid politie kan slechts met vrucht geschieden indien men de problematiek evenwichtig benadert vanuit drie invalshoeken:

- beïnvloeding van het werkaanbod door versterking van de externe positie en bevoegdheden van de politie en verduidelijking van de eigen verantwoordelijkheden van burgerij en maatschappij;
- verhoging van efficiency-niveau van de politie-organisatie, maar ook het toepassen van het beginsel van de verdelende rechtvaardigheid bij de kritische beoordeling van een aantal gebruiken, die in de werkwijze van de politie zijn ontwikkeld;
- intensivering van de besturing in de relatie tussen gezag, beheer enerzijds en de politie-organisatie anderzijds en binnen de politieorganisatie tussen het management enerzijds en het uitvoerend personeel anderzijds.

Vanuit deze invalshoeken kunnen verschillende beleidsvarianten worden samengesteld. Informatie van belang voor de afweging van de vraag hoe ingrijpend de beleidsvarianten zijn, is verschaft door het aangeven van de effecten van de ongestuurde bezuiniging en door het schetsen van beleidsmaatregelen op een breed terrein. Evident is, dat zowel aan de keuze ten aanzien van de consequenties van de omvang van de bezuiniging als aan de keuze uit de geschetste beleidsmaatregelen zeer verschillende politieke afwegingen ten grondslag liggen. Deze afwegingen behoren niet tot de competentie van de werkgroep.

8.4.2. *Afwegingen*

De algemene teneur van de afwegingen voortvloeiend uit dit rapport, is dat zij een beeld scheppen, dat negatief afwijkt van de consensus over het tot nog toe gevoerde politiebeleid. Er zij echter wel op gewezen dat deze afwegingen staan tegenover eventuele negatieve gevolgen van niet-ingrijpen in de sociaal-economische ontwikkelingen en van andere beperkingen van overheidstaken.

- Allereerst zijn er de afwegingsmomenten in de machtssfeer.
Moet het Rijk verantwoordelijker worden voor de politie?
Moeten de politieke agenda's van de diverse bestuursorganen meer belast worden met handhavingsaangelegenheden?
Moeten de bevoegdheden van de politie toenemen?
- Vervolgens zijn er afwegingen die met het optreden van politie te maken hebben.
Kan de politie wat minder «zorgzaam» worden?
Hoe verhouden zich centralisme en maatschappelijke integratie?
Wat betekent een accentverschuiving naar meer repressie?
- Ten slotte zijn er afwegingen met betrekking tot de organisatie en de mensen.

Wel verstrakking van het werkklimaat maar geen verlichting van eisen gesteld aan de individuele politieman?

Hoe staat verstrakking van het beheer ten opzichte van de invulling van de eigen verantwoordelijkheden van de individuele politieman? Moet technocratisering, verwetenschappelijking en systematisering worden voortgezet?

Bovenstaande opsomming geeft aanleiding tot bezinning.

8.5. Slot

De werkgroep meent met het bovenstaande aan haar opdracht voldaan te hebben. Vermeldenswaard is het algemeen gevoelen dat uitvoering van de

heroverwegingsopdracht de leden meer inzicht geboden heeft dan zij tevoren dachten te verkrijgen. Een aantal inzichten zullen zonder meer hun nut afwerpen.

Duidelijk is opnieuw gebleken dat het sterktevraagstuk van de politie een centraal politiek en maatschappelijk vraagstuk is, waarop uiteraard redelijke antwoorden mogelijk zijn. Indien er geen tijd meer zou behoeven te worden gestoken in het vruchteloos zoeken naar een objectieve vaststelling van het sterkteniveau zou de eerste besparing gerealiseerd zijn.

8. SLOTBESCHOUWINGEN

8.1. Algemeen

De in de vorige paragrafen gepleegde exercitie had ten doel enig inzicht te creëren in de effecten van een bezuiniging en de mogelijkheden deze te matigen c.q. te richten. De vraag rijst nu langs welke lijnen de politieke besluitvorming zou kunnen verlopen. Thans zijn er drie zichtbaar, nl.:

- die van de voorwaarden,
- die van de taxaties,
- die van de keuzen.

8.2. Voorwaarden

Het maatschappelijk belang van de politie brengt met zich mee dat kwantitatieve ingrepen of versterkte kwantitatieve beheersing, gezien de risico's, zoveel mogelijk beheerst zullen moeten plaatsvinden. De vraag is derhalve gerechtvaardigd of de voorwaarden voor een dergelijke beheersing aanwezig zijn.

- Om te beginnen kan men zich afvragen of de bevoegdheden van het Rijk en met name van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, die voor wat betreft de kwantiteiten voornamelijk voorwaardenscheppend en regelgevend zijn, wel passen bij een geleide en beheerste uitvoering van bezuinigingen en beleidsmaatregelen. Dit spreekt het meest duidelijk waar het maatregel betreft gericht op verhoging van het efficiency-niveau.

De gedachten die bij het bezien van de geschetste mogelijke beleidsmaatregelen opkomen gaan in de richting van richtlijnen, individuele aanwijzingen aan gemeenten in de sfeer van bedrijfsvoering en (straks steekproefsge wijze) onderzoek c.q. controles. Voor het Ministerie van Justitie kan men stellen dat de beheersbevoegdheid met betrekking tot de Rijkspolitie al deze mogelijkheden in zich sluit, maar het is de vraag of het ook uit oogpunt van verantwoording niet zuiverder zou zijn hier te differentiëren. Met nadruk zij gesteld, dat het beleid van de beide departementen hier thans beslist niet op gericht is.

- Uiteraard kan een bezuinigingsoperatie niet door het rijksniveau uitgevoerd worden. Belangrijke verantwoordelijkheden komen immers toe aan gezagsdragers en beheerders. Het zal derhalve nodig zijn een overleg- c.q. adviesorgaan in het leven te roepen, waarin alle verantwoordelijken zijn terug te vinden en dat met name ook de taak zal hebben de vinger aan de pols te houden.

- Wat geldt voor het Rijk, geldt zeker ook voor het operationaal niveau. Gezagsdragers, beheerders en politie zelf zijn thans niet uitgerust om in een situatie waarin de schaarste aanzienlijk zal toenemen, op verantwoorde wijze keuzen te maken en prioriteiten te stellen. De overlegvormen op lokaal en regionaal niveau en uiteraard ook met het Rijk zullen moeten worden verbeterd; daartoe zullen voorwaarden moeten worden geschapen.

- Uiteraard zal ook de opleiding van de politie versneld aanpassing behoeven. Dat geldt voor de top en de staf, van wie nieuwe vaardigheden worden gevraagd. Horizontaal in het contact met andere besturen en bestuurstaken, verticaal naar gezag en naar de uitvoerende dienst. Aanpassing van de opleiding is ook nodig voor de executieve dienst, die moet leren in andere omstandigheden met aangepaste verantwoordelijkheden te werken.

- Tot slot zij in dit verband nog opgemerkt dat, indien er aanzienlijke veranderingen gewenst worden om redenen van bezuiniging, van die bezuiniging gevrijwaard zouden moeten worden de middelen om die verandering te realiseren. Een versterking van die middelen zou méér op zijn plaats zijn. Een versterking van die middelen zou méér op zijn plaats zijn.

Dit betreft middelen voor samenwerking, ontwikkeling in organisatie en bedrijfsvoering, automatisering, onderzoek en onderwijs.

BEANTWOORDING VRAGENLIJST TAAKOPDRACHT

Aan de «Algemene taakopdracht werkgroepen» zoals die door de Ministerraad is goedgekeurd, is een lijst «Te beantwoorden vragen» toegevoegd (zie brief Minister van Financiën dd. 28 januari 1981 bijlage 3).

In paragraaf 2 «Analytische problemen» is gemotiveerd waarom in het rapport deze vragenlijst niet is gevolgd. In deze bijlage zal worden aangegeven in hoeverre op de gestelde vragen in het rapport een antwoord is te vinden.

a. *Wat is het beleidsterrein en het huidige beleid?*

Vraag

– Welke doelstelling(en) worden met het beleid nagestreefd?

Antwoord

Zie Portret van de politie

par. 4 schema 1

par. 5 (m.n. Functie en taak)

Zie ook par. 2 Analytische Problemen.

Vraag

Welke instrumenten worden gehanteerd?

Antwoord

Zie Portret van de politie

par. 4 schema 1 (m.n. blz. 2)

par. 5

bijlage 2

Vraag

Wat zijn de kosten van het beleid?

Antwoord

Zie bijlage 4

b. *Vragen omtrent de doelstelling en de instrumenten*

Vraag

Is het aspiratieniveau/de doelstelling in de loop van de tijd gewijzigd?

Was dit het gevolg van een bewuste beleidsbeslissing of van een geleidelijk proces?

Antwoord

Het begrip aspiratieniveau heeft verschillende aspecten.

a. Aspiratieniveau van het publiek

b. Aspiratieniveau van politici

c. Aspiratieniveau van het bevoegde gezag

d. Aspiratie van de politie zelf

a en d komen aan de orde in Het portret van de politie (zie par. 5 en bijlage 2).

Vraag

Hoe verhoudt zich de uitgangssituatie toen de doelstelling/het aspiratieniveau werd geformuleerd ten opzichte van de huidige situatie? (welvaarsniveau, economische perspectieven, maatschappelijke situatie en ontwikkeling). Geeft dit aanleiding de doelstelling/het aspiratieniveau te herzien?

Antwoord

Politie bestaat al enige duizenden jaren. Oorspronkelijke formulering van de doelstelling is moeilijk te achterhalen zodat ook geen verhouding ten opzichte daarvan kan worden vastgesteld. Zie ten aanzien van de aanpassingsnoodzaak par. 2 en par. 5.

Vraag

Zou de doelstelling nog zo worden geformuleerd en in die mate worden nagestreefd indien thans vanuit een nulsituatie de overheidsvoorziening zou worden opgezet? In hoeverre is de huidige doelstelling bepaald door historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, gewekte verwachtingen en vermeende verkregen rechten?

Antwoord

Eerste gedeelte vraag – zie boven.

Tweede gedeelte vraag – zie Portret van de politie

par. 4 schema 1

par. 5.

Vraag

In hoeverre zijn de gehanteerde instrumenten effectief? In hoeverre is dit min of meer objectief meetbaar?

Antwoord

Effectiviteit is niet objectief meetbaar in de zin van deductief af te leiden zoals bij een natuurkundig proces, maar de effectiviteit is wel plausibel te maken.

Zie par. 2.

par. 5 (+ schema 1)

par. 6 (+ schema 2).

Vraag

Is er sprake van overlapping van instrumenten binnen hetzelfde beleids-terrein? Is er sprake van overlapping met instrumenten op andere beleids-terreinen? Is er sprake van een negatieve invloed ten aanzien van andere beleidsterreinen? Is er sprake van onbedoelde effecten op hetzelfde of/en enig ander beleidsterrein?

Antwoord

– Overlapping binnen hetzelfde beleidsterrein: Ja, zie Taakverdeling par. 7.1.4.

– Overlapping met andere beleidsterreinen: Nee, er is integendeel sprake van onvoldoende aansluiting; zie Portret van de politie, met name Functie en Taak par. 5

handhaving anders dan daadwerkelijk

par. 7.1.2.

– Negatieve invloed: Niet gebleken

– Onbedoelde effecten: Ja, zie boven (Handhaving anders dan daadwerkelijk).

Vraag

Zijn er andere instrumenten of andere combinaties van instrumenten denkbaar die zonder wezenlijke wijziging in de doelstelling leiden tot een geringer budgettair beslag?

Antwoord

– zie Vormgeving van de rechtsorde par. 7.1.1.

– zie Taakverdeling par. 7.1.4.

– zie Verantwoordelijkheden voor de rechtsorde par. 7.1.3.

Vraag

Hoe is het gesteld met de beheersbaarheid van de uitgaven op het beleids-terrein? Kan deze worden verbeterd?

Antwoord

Zie par. 7 Beleidsmaatregelen.

Vraag

Kan de voorziening worden overgeheveld naar de particuliere sector?

Antwoord

Zie Verantwoordelijkheden voor de rechtsorde par. 7.1.3.

c. *Welk beleid wordt ter zake gevoerd in andere geïndustrialiseerde landen?*

Vraag

Kunnen hieruit conclusies worden afgeleid voor het beleid?

Antwoord

Nee, zie bijlage 4, par. 1.4.

d. *Toepassing profijtgedachte*

Vraag

Indien door het overheidsbeleid voorzieningen beneden de kostprijs/ marktprijs worden verstrekt terwijl er in principe mogelijkheden zijn om de kostprijs/marktprijs in rekening te brengen (de z.g. quasi-collectieve goederen) dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- waarom wordt de kostprijs/marktprijs niet in rekening gebracht?
- aan welke inkomensgroepen komt de verlaagde prijs ten goede?
- gelden de oorspronkelijke motieven nog? Moet hieraan in het licht van de gewijzigde financiële en maatschappelijke omstandigheden nog hetzelfde gewicht worden toegekend?
- in hoeverre wordt het gebruik van de voorziening door de prijszetting beïnvloed?

Antwoord

Zie par. 7.1.3. Verantwoordelijkheden voor de rechtsorde: overheid en burger en Handleiding bij de hantering van onderwerpen Profijtgedachte en Privatisering (m.n. voetnoot 1 blz. 5).

Vraag

e. *Welke invloed gaat er van het beleid uit op de economische structuur (economische groei, betalingsbalans, arbeidsmarkt) en op inkomensverdeling? Hoe verhoudt zich dit tot andere beleidsterreinen die deze algemene doelstellingen kunnen bevorderen?*

Antwoord

Voor wat betreft de relatie handhaving rechtsorde en economische situatie zie par. 5.2. Enkele maatschappelijke trends.

f. *Beleidsalternatieven*

Vraag

- Welke beleidsalternatieven (3 á 4) zijn denkbaar? Welke overwegingen liggen aan de alternatieven ten grondslag? Wat zijn de budgettaire consequenties van elke van de beleidsalternatieven?
- Wat is de invloed van de beleidsalternatieven op economische structuur en de inkomensverhoudingen? (bijzonder aandacht voor de sociaal zwaksten).
- Welke invloed gaat er van de beleidsalternatieven uit op andere beleidsterreinen?
- Dienen de alternatieve beleidswijzigingen gepaard te gaan met beleidswijzigingen op andere terreinen?
- Wat is bij de diverse beleidsalternatieven de termijn waarop realisering mogelijk is? Welke fasering in de besparingen is te verwachten?

Antwoord

Zie par. 8.4. Politieke keuze.

In deze bijlage wordt in de eerste plaats ingegaan op taak en taakuitvoering van de politie (par. 1). Aansluitend wordt in par. 2 aandacht besteed aan een aantal belangrijke aspecten van de politieorganisatie.

1. TAAK EN UITVOERING VAN DE POLITIE

In dit eerste deel van deze bijlage wordt eerst ingegaan op een aantal belangrijke deelaspecten van het politiewerk. Daarbij wordt enerzijds een globaal beeld van het werk verschaft, anderzijds wordt waar mogelijk een schets gegeven van belangrijke ontwikkelingen daarin. In de tweede plaats wordt ingegaan op de manier waarop het werk wordt gedaan. Daarbij zal, gezien het onderwerp van dit rapport, vooral het tijdbestedingsaspect centraal staan. In de derde plaats komt een aantal belangrijke aspecten aan bod van de relatie werk en omgeving of, algemener gesteld, de verhouding politie–publiek. Tot slot zal een kort overzicht worden gegeven van een aantal belangrijke ontwikkelingen.

1.1. Het politiewerk

1.1.1. *De surveillancetaak*

Een belangrijk onderdeel van de surveillancetaak is het reageren op assistentie-aanvragen van burgers, waarbij een spoedige politieke reactie nodig is. Dit wordt omschreven als de noodhulpfunctie van de politie. Lange tijd is aangenomen dat de assistentie-aanvragen betrekking hebben op datgene wat traditioneel als de politietaak wordt gezien: criminaliteits- en/of openbare-ordeproblemen. Uit onderzoek is echter gebleken dat een belangrijk deel van de aanvragen hierop geen betrekking heeft, maar dat veelal sprake is van dienst- en hulpverlening¹. Dit beeld geldt niet alleen voor Nederland; het is algemeen in de Westerse landen. Uit de studies komen aanzienlijke verschillen naar voren met betrekking tot de verhouding tussen de deelaspecten van de assistentietaken. Dit hangt onder meer samen met definiëringsverschillen,² met verschillen in handelwijze tussen korpsen,³ met het seizoen waarin de metingen zijn gedaan,⁴ of met het tijdsverschil tussen de studies⁵. In een evaluatie-onderzoek wordt gesteld dat noch de «zuivere» handhaving, noch de «zuivere» hulpverlening veel voorkomen; veelal is sprake van mengvormen⁶.

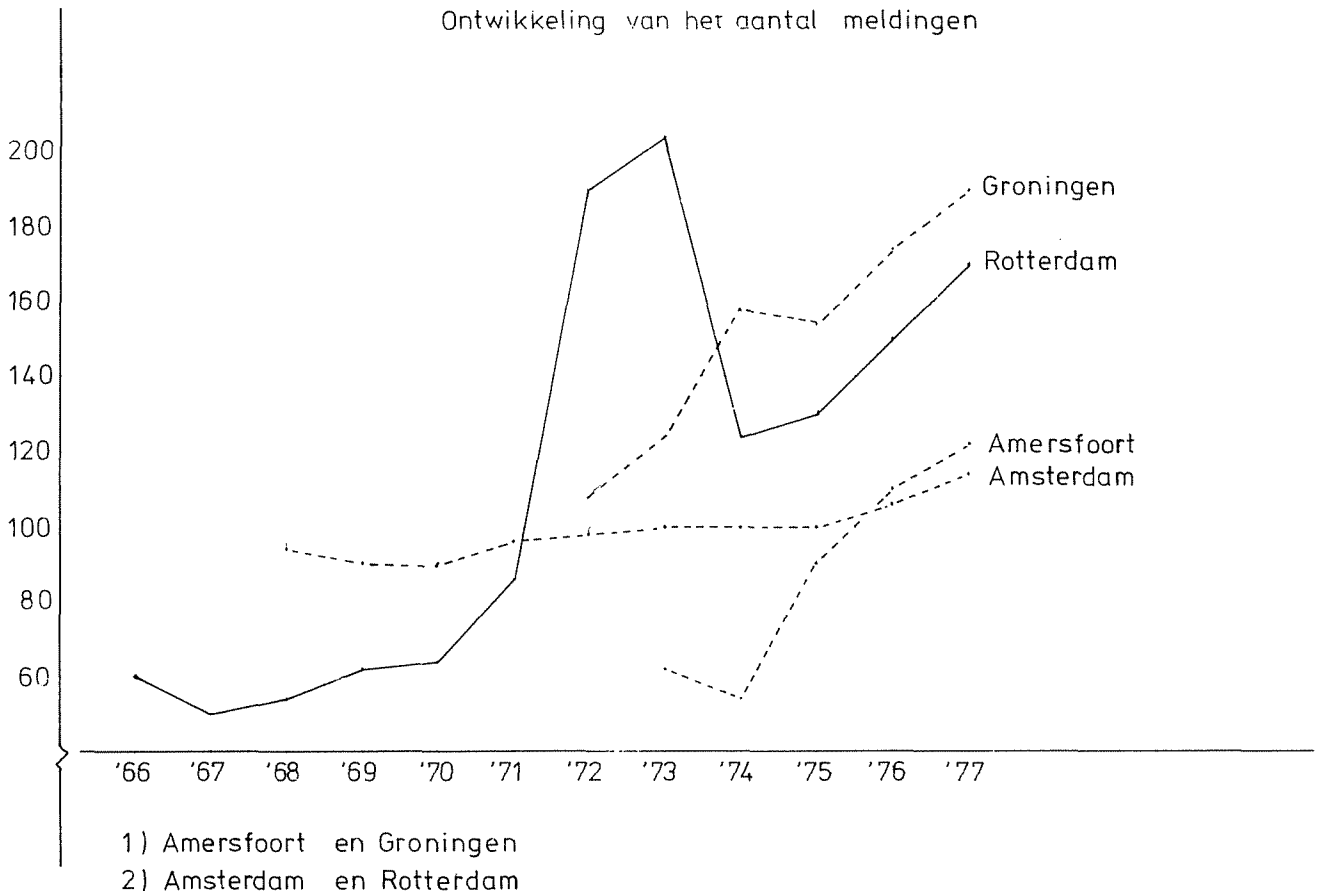
Het geregistreerde aantal assistentie-aanvragen, dat veelal als indicatie wordt beschouwd voor de werkdruk, vertoont een stijgende tendens. Ter indicatie is hierna een overzicht van een viertal gemeentelijke politiekorpsen opgenomen. Andere studies bevestigen dit beeld⁷.

¹ Voor noten zie bijlage 5.

x 100 1)
x 1000 2)

Figuur 1.1

Ontwikkeling van het aantal meldingen



Hoewel daarnaar nog geen empirisch onderzoek is verricht, bestaat sterk de indruk dat deze stijging voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door relatief onbelangrijke meldingen⁹. Met name dit aspect heeft geleid tot de vraag of het wel zo nodig is dat de politie op alle aanvragen ingaat; de stijging moet niet worden gezien als een onbeïnvloedbare externe variabele, maar als een door beleidsbeslissingen beheersbaar verschijnsel⁹. Hoewel er indicaties zijn dat een dergelijke benadering mogelijk is,¹⁰ blijkt de beheersbaarheid door allerlei structurele en culturele factoren te worden beperkt. Een apart probleem bij de bepaling van de werkdruk, veroorzaakt door assistentie-aanvragen, en de beheersbaarheid ervan is dat de geregistreeerde meldingen een onzuiver beeld geven van de realiteit¹¹. Het zou te ver voeren om hierop thans dieper in te gaan. Duidelijk is dat inzicht hierin een belangrijke bijdrage kan vormen tot verantwoorde beslissingen ten aanzien van de bedrijfsvoering.

De noodhulpfunctie is één van de meest essentiële aspecten van de politietaken. Het centrale kenmerk ervan is dat, afhankelijk van de ernst van de melding, de reactie van de politie niet te lang op zich mag laten wachten. Met name dit kenmerk stelt zeer specifieke eisen aan onder meer de sterkte van de politie. Hoewel het adagium dat de politiereactietijd zo kort mogelijk moet zijn al weer een aantal jaren achter ons ligt,¹² blijft de garantie van een redelijke reactietijd een belangrijk beleidsuitgangspunt. Deze constatering is belangrijk omdat, wanneer eenmaal een norm hiervoor is vastgesteld,¹³ de hoeveelheid benodigde surveillance-eenheden nauwkeurig kan worden berekend¹⁴. Belangrijk hierbij is dat de noodzaak om adequaat op noodsitu-

aties te kunnen reageren de eis met zich mee brengt van een zekere mate van beschikbaarheid ook buiten het directe werk. Globaal kan men aanhouden dat, wil men een adequate reactie garanderen, ongeveer de helft van de tijd van de surveillerende eenheden kan worden gebruikt voor de feitelijke assistentieverlening. Het surveillancewerk bestaat, naast hetgeen hiervoor is besproken, verder uit een deel dat gewoonlijk preventie- of projectsurveillance wordt genoemd. Met name in de grotere gemeenten, maar ook in sommige districten van de rijkspolitie, wordt deze surveillance gescheiden van de noodhulpfunctie uitgevoerd. Deze vorm van surveillance wordt van oudsher in verband gebracht met de algemene toezichthoudende en preventieve functie van de politie¹⁵. Met name hier worden contacten door de politie geïnitieerd.

De interacties met burgers die hieruit voortvloeien hebben een enigszins ander karakter; zij hebben veel meer betrekking op het verkeer. Het aantal hulpverleningscontacten is minder, maar nog steeds aanzienlijk. Contacten die betrekking hebben op criminaliteit zijn gering in aantal¹⁶. In door de politie geïnitieerde contacten speelt de handhaving een grotere rol dan in de andere contacten. Dit soort contacten hebben een specifiek doel: zij beogen de preventie of redressie van ongewenst gedrag. De vraag of en in hoeverre men daarin slaagt komt hierna nog kort aan de orde. De surveillancetaak is tot dusverre benaderd vanuit het werk dat wordt verricht. Een aspect dat voor dit rapport net zo interessant is, is de tijdbesteding.

Iedere dienst bestaat gewoonlijk uit een aantal surveillance-uren en een aantal bureau-uren, die onder meer worden gebruikt voor afhandeling van zaken, administratie, pauzes, persoonlijke verzorging, binnendiensten (planten, telefoondienst, arrestanten bewaken). De bureau-uren beslaan zo'n 35 à 45% van het aantal uren dat men voor de gewone dienstuitvoering ter beschikking heeft¹⁶. Een niet onbelangrijk deel van deze tijd lijkt te worden besteed aan zaken die niet of nauwelijks te maken hebben met het feitelijke werk¹⁷. Het aantal uren dat voor de normale dienstuitvoering ter beschikking is, wordt sterk teruggebracht door zaken als: (dienst)sport, schieten, opleiding en vorming, overleg, in sommige korpsen muziekbeoefening¹⁸ en – met name de laatste jaren – het verlenen van bijstand. Deze tijd gaat gewoonlijk ten koste van de preventieve surveillance. Dat hiervoor ruimte bestaat is veelal een gevolg van het ploegensysteem. Er is een aanzienlijke discrepantie tussen de beschikbaarheid van personeel en de op de werkdruk gebaseerde behoefte eraan¹⁹. Eén van de gevolgen is een relatieve overbezetting in de dagdiensten, die dergelijke activiteiten mogelijk maakt. Het hier gestelde geldt niet voor alle korpsen in dezelfde mate; overbezetting gedurende de dagdienst zal een minder grote rol spelen in korpsen met een onderbezetting of door de bijstandverlening die de laatste jaren zo'n belangrijke rol is gaan spelen.

1.1.2. *De researchetaak*

De feitelijke stand van zaken met betrekking tot de criminaliteit en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen hebben een aantal consequenties voor de politie. De aangiften vormen een belangrijk stuk van de totale werklust. Uit een tijdbestedingsonderzoek in een drietal middelgrote gemeentepolitie-korpsen bleek dat de recherche hierdoor, én door het werk dat er onlosmakelijk mee verbonden is (administratie, de feitelijke afhandeling van zaken met bekende daders) zoveel tijd kwijt is, dat kan worden gesproken van een overbelasting van de recherche. Dergelijke geluiden zijn eveneens afkomstig uit de grotere gemeenten.

Er is een aantal redenen om aan te nemen dat de belasting van de recherche in de toekomst zal toenemen.

In de eerste plaats is het te verwachten dat de politie meer tijd zal gaan besteden aan tijdrovende onderzoeken in de sfeer van de witte-boordencriminaliteit (zie bij voorbeeld de recente publikaties over grootschalige fraude en

koppelbazen en met name de ontwikkelingen op het gebied van de milieucriminaliteit), de verwachte toename van de ernst van levensdelicten,²⁰ de ontwikkelingen op drugsgebied, de reeds langer spelende schaalvergroting naar plaats en aard van de criminaliteit en – meer recent – de verharding van de criminaliteit²¹. Gezien de ernstige maatschappelijke consequenties is het onaannemelijk dat de recherche zich zal kunnen onttrekken aan deze druk.

In de tweede plaats moet worden gewezen op het verschijnsel dat de recherche zich al een groot aantal jaren heeft geconcentreerd op de grote criminaliteit, ten koste van de kleine²². Hierin lijkt verandering te komen: ook de kleine criminaliteit moet weer worden «opgepakt», omdat dit door het publiek wenselijk zou worden gevonden²³. Met deze ontwikkeling bevindt men zich op een uiterst moeilijk terrein. Een aantal vragen dringt zich op: is die aandacht wel zo nodig? Zo ja, hoe kan die dan het beste worden gegeven? Empirisch is weinig steun te vinden voor deze behoefte. Gezien de vaak grote nonchalance van individuele burgers is het de vraag of de politie overal zo maar moet inspringen, zeker wanneer dat zou gebeuren volgens de traditionele recherche-aanpak. Een dergelijke benadering zou veel weg hebben van Don Quichotterie. Als men de berusting in de kleine criminaliteit niet voor lief wil nemen,²⁴ dan zou veeleer een – arbeidsbesparende – aanpak via voorlichting of een meer structurele wijze van benadering de voorkeur verdienen.

Een groot probleem in dit soort gevallen is dat de effecten zo moeilijk zijn te bepalen. Uit Amerikaans onderzoek is weliswaar gebleken dat de bijdrage van de recherche aan het oplossen van delicten gering is,²⁵ maar dit zegt niet zoveel. De verzwaring van het werk lijkt vooral te liggen in delicten die lange tijd achtereen kunnen voortduren (zoals bij voorbeeld in de sfeer van de milieucriminaliteit), waarbij – strafrechtelijk gezien – de kans op succes het grootst is²⁶. Waar, met name in de grootste steden, gesproken wordt van de recherche als «aangifte-opneemdienst» is het duidelijk dat alleen het minimum wordt gedaan.

Gewoonlijk zijn het met name de recherche-afdelingen die zich bezighouden met criminaliteit. De sterkte van deze afdelingen bedraagt ongeveer 11,5% van de totale korpssterkte, waarbij nauwelijks sprake is van verschillen naar gemeentegrootte.

1.1.3. De verkeerstaak

De sterke toename van het verkeer in de afgelopen decennia heeft voor een aantal problemen gezorgd: het veiligheidsprobleem, het doorstromingsprobleem en – recenter – het milieuprobleem. Deze problemen hebben geleid tot een hele scala van overheidsmaatregelen, waarbij de politie zich vooral concentreert op de ongevalsbehandeling, de wetshandhaving, de operationele verkeersbeheersing, en – in mindere mate – op de voorlichting en techniek.

Een van de centrale vragen waarvoor de politie zich ziet gesteld is hoe het aantal ongevallen kan worden beheerst. De kans om bij een ongeval betrokken te raken neemt toe²⁷. Beziet men echter de ontwikkeling van de ernstige gevolgen van ongevallen, dan is de laatste tien jaar sprake van een gunstige ontwikkeling²⁸

Verkeersslachtoffers openbare weg

	1965	1970	1979
Doden	2 479	3 181	1 977
Gewonden	61 887	68 225	56 621

Het politiewerk op verkeersgebied bestaat voor een deel uit aangeboden werk, vooral de ongevalsbehandeling. Dit deel van het werkpakket wordt gewoonlijk grotendeels verricht in het kader van het meldingenwerk (zie hiervoor paragraaf 1.1.1). De afdeling verkeerspolitie heeft gewoonlijk een – plaatselijk sterk verschillende – aanvullende rol, met name bij de zware aanrijdingen. Met name deze taak lijkt de afgelopen jaren te zijn verlicht (als men tenminste het aantal gewonden als criterium neemt voor de ernst). De hoeveelheid werk voor de politie op dit gebied is sterk teruggebracht door de z.g. Blikschaderegeling.

Het overgrote deel van het werk op verkeersgebied wordt gevormd door de activiteiten die de politie op eigen initiatief verricht ter bevordering van de veiligheid en de doorstroming. Het standpunt dat daarbij zou moeten worden geprobeerd om zoveel mogelijk alle verkeersovertredingen te voorkomen of daarop te reageren is reeds lang verlaten. Het gaat niet om de wetshandhaving op zich, maar om de bijdrage die de wetshandhaving levert aan de politieke doelstellingen. Dit uitgangspunt is naar de politieke taakuitvoering toe vertaald in het begrip Gericht Verkeerstoezicht (GVT)²⁹. Het blijkt echter in de praktijk een groot probleem te zijn om dit GVT inhoud te geven, ondanks het feit dat dit algemeen wordt omschreven als de beste benadering³⁰. Het zou te ver voeren om thans op deze problemen in te gaan³¹. Hier moge worden volstaan met de constatering dat veel van hetgeen de politie doet in slechts geringe mate direct lijkt bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen en dat de relatie tussen de activiteiten van de politie en de doelstellingen zodanig complex en veelal ook vaag is dat concrete uitspraken over de benodigde activiteiten van de politie vooralsnog onhaalbaar zijn. De afdeling verkeerspolitie neemt ongeveer 7% van de totale korpssterkte voor zijn rekening. Er is echter een tendens om dit percentage terug te dringen (in 1971 was het nog 9%). In een aantal korpsen is of wordt deze afdeling verkleind en wordt een deel van het werk overgedragen aan de algemene surveillancedienst.

1.1.4. *Grootschalig optreden*

Het grootschalig optreden van de politie vindt plaats in onder meer de ordehandhaving, de terreurbestrijding en de hulpverlening. Het meest voorkomend is de ordehandhaving; daarop zal in de eerste plaats worden ingegaan. Het grootste gedeelte van de ordehandhaving taak van de politie is kleinschalig van aard; het vormt een normaal onderdeel van het werk van de surveillancedienst, en is – impliciet – in paragraaf 1.1.1 aan de orde geweest. In deze paragraaf staat de grootschalige ordeproblematiek centraal.

Ordeverstoringen waarop door de politie is gereageerd met de inzet van een grote hoeveelheid personeel, hebben zich het afgelopen jaar met grote frequentie voorgedaan. Dit heeft aanzienlijke consequenties voor de beschikbaarheid van het personeel. Zowel de frequentie als de ernst van (de bijstandverlening ten behoeve van) het ME-werk zetten de normale dienstuitvoering onder druk³². Hoewel moeilijk is na te gaan wat dit voor effect heeft op de gewone dienstuitvoering (het laten liggen van ander werk, maar ook de vraag in hoeverre het «gewone» optreden tegenover het publiek wordt beïnvloed door het ME-werk), moet deze ontwikkeling toch als ongewenst worden gekwalificeerd en zeker niet in de eerste plaats door de interne problemen die het oproept bij de politie.

De vraag hoe het probleem van de grootschalige ordeverstoringen zich in de toekomst zal ontwikkelen is niet te beantwoorden. Dit soort verstoringen kent in Nederland de laatste decennia sterke pieken, die worden afgewisseld door betrekkelijk rustige jaren. In de problemen waarvoor de maatschappij thans staat, zit een aantal (potentiële) conflicten die gemakkelijk aanleiding kunnen vormen tot situaties waarin grootschalig politie-optreden nodig wordt geoordeeld. Te meer waar het om zaken gaat die door grote groepen

van fundamenteel belang worden geacht voor het voortbestaan van de mensheid; en daarvoor is men best bereid een flink conflict met de overheid aan te gaan³³. Het grootste gevaar daarbij wordt gevormd door de geweldspiraal: steeds meer demonstranten, steeds meer politie en steeds meer geweld. De toenemende politisering van een aantal groepen verhevigt dit gevaar. Het voorkómen van deze ontwikkeling zal vooral sterk afhangen van het probleemoplossend vermogen van de overheid en het vermogen van de politie om adequater dan thans het geval is op dergelijke situaties in te spelen. (Een uiterst moeilijk probleem; doorbreking van de escalatiespiraal door minder mensen in te zetten verhevigt het gevaar van excessief geweld.) Daarnaast kan een aantal factoren de demonstratiebereidheid verminderen, maar waarschijnlijk slechts voor korte duur.

Resumerend lijkt de verwachting reëel dat grootschalige ordeverstoringen een belangrijk probleem blijven vormen (zij het wellicht met tussenpozen van enkele jaren), en dat de kans op verdere verheviging zeker niet denkbeeldig is³⁴. Daarnaast is er, zeker gezien de afbouw van de BB, een belangrijke taak voor de grootschalige hulpverlening, met name in het kader van de rampenbestrijding. Zeker hier geldt dat het niet de feitelijke tijdbesteding is die van belang is, maar de algemene beschikbaarheid. Los van de vraag hoe deze beschikbaarheid nu precies in mankracht moet worden vertaald, is in ieder geval de constatering dat dit aspect apart aandacht verdient, van belang. Hetzelfde geldt voor de grootschalige inzet bij terreurbestrijding, een verschijnsel dat in ieder geval de laatste jaren tot rust is gekomen.

1.1.5. *De overige taken*

Als laatste moeten nog enkele taken worden vermeld die relatief een slechts klein deel van het politiewerk uitmaken, en die daarom in het kader van dit rapport minder belangrijk zijn. Het gaat hierbij om taken als het vreemdelingenwerk, het werk in het kader van de bijzondere wetten en het politieke inlichtingenwerk.

Hier wordt allereerst nog kort ingegaan op de vreemdelingendienst die, met name in sommige grote steden, al een aantal jaren kritiek ondervindt. De groei van het geregistreerde aantal vreemdelingen in Nederland is de laatste jaren erg sterk geweest:

Aanwezige vreemdelingen x 1000 (excl. Zuid-Molukkers)

1965	1975	1977	1979
162,8	316,3	377,6	435,4

Dit houdt in dat het werkpakket van de vreemdelingendienst aanzienlijk is gegroeid. Dit geldt niet alleen voor de directe werkzaamheden, zoals registratie, maar ook voor werkzaamheden als naturalisatieverzoeken die, zij het minder sterk, eveneens zijn gestegen. Ook de complexiteit van het werk is toegenomen, zoals onder meer blijkt uit de sterke stijging de laatste jaren van het aantal korte gedingen (1977: 77, 1978: 219; 1979: 539) en het aantal uitzettingen. Deze werkdruk heeft ertoe geleid dat de vreemdelingendiensten, met name in de grote steden, vooral administratieve apparaten zijn geworden, en zelfs deze taak levert mankrachtproblemen op. Dit betekent een sterk verminderde aandacht voor het toezicht op en de controle van vreemdelingen, waaronder degenen die hier zonder geldige titel verblijven³⁵. Gezien de verwachte groei van het aantal vreemdelingen zullen deze problemen in de toekomst nog aanzienlijk kunnen toenemen. De huidige sterkte van de vreemdelingendiensten (gemiddeld 1,5% van de korpssterkte) zal onvoldoende zijn om hierop adequaat te reageren.

Tot slot nog een enkel woord over de administratie. Dit onderdeel van de politiedienst wordt in de meeste studies of vergeten of een uiterst kleine rol toebedeeld, iets dat scherp afsteekt tegen haar sterkte van ongeveer 12% van het korps, een percentage dat gestadig groeit (1971: 10%). Deze stijging lijkt verband te houden met de neiging om de executieve diensten te ontlasten van het administratieve werk. Door de gebrekkige belangstelling zijn feitelijke en gevalideerde gegevens nauwelijks voorhanden, waardoor beschouwingen over de administratie summier moeten blijven.

1.2. Politie en publiek

De politie is er in de eerste plaats ter garantie van de belangen van «het» publiek, soms zeer concreet, in andere gevallen abstracter; soms de belangen van iedereen, in andere gevallen de belangen van een bepaalde groep die worden betwist door een andere groep. De verhouding tussen politie en publiek is complex, zij wordt in vele gevallen als een probleem ervaren, zowel door de politie als het publiek. In de literatuur wordt gesteld dat een tweetal ontwikkelingen het problematische karakter van de verhouding hebben onderstreept: de legitimiteitsproblematiek van de zestiger jaren en de feitelijke verwijdering tussen politie en publiek die onder meer is veroorzaakt door de motorisering. Hoewel men vraagtekens kan zetten bij deze verklaringen, ziet men een algemeen pogen om tot een betere integratie te komen.

Het oordeel van de bevolking over de manier waarop de politie contacten afhandelt is over het algemeen positief, hoewel grof en onhebbelijk optreden nogal eens wordt gemeld. Minder positief staat de bevolking tegenover de manier waarop de politie de orde handhaaft en de criminaliteit bestrijdt; men vindt de politie maar matig efficiënt. Dit verschijnsel kan samenhangen met de geringe kennis die de bevolking heeft van het politiewerk; de verwachtingen en eisen zijn mede daardoor te hoog gespannen. De eigen verantwoordelijkheid lijkt voor een belangrijk deel te worden ontkend. De onvrede uit zich met name in die gevallen, waarin men – al dan niet terecht – meent dat de politie niets of te weinig doet aan een concrete aangifte. De bereidheid van de bevolking om met de politie samen te werken is – hiermee ten dele samenhangend – vrij gering. Meer algemeen is de constatering van belang dat met name grote-stadbewoners en bewoners van volkswijken uiting geven aan gevoelens van onveiligheid en een gebrek aan adequate politiebescherming; men wenst zeer concreet een grotere aanwezigheid van de politie³⁶.

Gesteld wordt dat de kern van deze moeilijkheden ligt in het feit dat burgers willen dat problemen worden opgelost en dat de politie door haar manier van aanpak (een veelal afstandelijk juridische) onvoldoende kan inspelen op deze behoefte³⁷. Hoe dit ook zij, er is een algemene tendens om tot een betere integratie te komen: de burgers moeten meer worden betrokken bij de aanpak van de problemen, zij moeten een zwaardere stem krijgen in de prioriteitsstelling van het politie-optreden, de politie moet haar optreden duidelijker (kunnen) legitimeren, enzovoort³⁸. Deze tendens heeft onder meer vorm gekregen in reorganisaties (opbloei van het wijkagentensysteem in de zeventiger jaren³⁹, recentelijk de experimenten met teampolitie⁴⁰, in het betrekken van burgers in de taakuitvoering van de politie (m.n. in de USA)⁴¹, in activiteiten op het gebied van voorkoming van misdrijven en in ideeën om tot een meer geprononceerde beleidsvoering te komen (bij voorbeeld in het driehoeksoverleg).

1.3. Enkele recente ontwikkelingen

De groei van het aangeboden werk, het werk waar reactief op wordt gereageerd, geeft een aantal problemen. In de eerste plaats gaat het steeds meer van de beschikbare tijd vullen, zodat het preventieve werk, of het andere minder belangrijke reactieve werk blijft liggen. Dit kan onder bepaalde omstandigheden van invloed zijn op negatieve reacties van de bevolking, die juist ontstaan wanneer de politie onvoldoende activiteit ontplooit⁴².

De vergrote concentratie kan mede leiden tot het gevoel «alleen maar achter alles aan te hollen en nooit een probleem op te lossen». Ook binnen de organisatie draagt het bij tot het ontstaan van, of de verheviging van bestaande problemen. Voorbeelden hiervan zijn: vergroting van normafwijkend gedrag,⁴³ verslechtering van de verhouding tussen verschillende afdelingen/diensten, groei van stress en gevoelens van anomie en cynisme onder het personeel, etcetera.

Men ziet dan ook dat de laatste jaren de nadruk wordt gelegd op het proactieve aspect van het politiewerk. Deze tendens is zo sterk en doet zich in zoveel landen voor dat wordt gesproken van een «Neue Polizei»⁴⁴. Er zijn echter heel wat verschillende manieren waarop men tracht deze ontwikkeling inhoud te geven. Zo is sprake van de ontwikkelingen van grote databanken, waarin gigantische hoeveelheden informatie worden opgeslagen die moeten leiden tot vergrote aanhoudingsmogelijkheden in een vroegtijdig stadium⁴⁵. Daarnaast ziet men ontwikkelingen in de richting van de integratie, waarbij de politie door veel dichter op de problemen te zitten, een groot gedeelte van de problemen kan voorkomen⁴⁶. Het impliciete doel hierbij is steeds dat vergroting van het pro-actieve werk een vermindering betekent van het reactieve. Hoewel dit op den duur niet onmogelijk is, doet men er verstandig aan de verwachtingen niet te hoog te spannen: de impact van pro-actief politiewerk is gewoonlijk niet groot⁴⁷. Als men deze weg in slaat, is de verwachting gewettigd dat het in ieder geval voorlopig alleen maar meer kosten zal vergen (al het andere constant houdend): het reactieve werk vermindert niet (veel), integratie en de decentralisatie betekenen méér personeel, de uitbouw van technologie vergt hoge kosten. Deze uitspraak beoogt in geen enkel opzicht een waarde-oordeel over de ontwikkelingen te geven; zij benadrukt alleen een aantal potentiële problemen die de noodzaak van een goede beleidsvorming vóór tot dergelijke ontwikkelingen wordt besloten onderstrepen.

2. DE ORGANISATIE VAN DE POLITIE

2.1. Algemeen

In de vorige paragraaf is een schets gegeven van de externe activiteiten van de politie en de ontwikkelingen die zich op de verschillende taakgebieden hebben voltrokken. In deze paragraaf wordt dat beeld gecompleteerd met een schets van de structuur van de politieorganisatie en de ontwikkelingen die zich daaromtrent hebben voltrokken of gaande zijn. Het ligt voor de hand dat een organisatie, waar mensen zowel de belangrijkste arbeidsfactor als de belangrijkste ontvanger van «diensten» vormen, duidelijke invloed ondergaat vanuit haar taakomgeving.

De voor de politie relevante maatschappelijke ontwikkelingen hebben ontwikkelingen in de aard en inhoud van het feitelijk functioneren tot gevolg, die op zich weer invloed uitoefenen op de structuur van de organisatie. Als deze ontwikkelingen onder de noemer van exogene ontwikkelingen worden gerangschikt dient er daarnaast aandacht te bestaan voor meer endogene ontwikkelingen die zich binnen de organisatie voltrekken. Het spreekt vanzelf dat er tussen deze beide soorten ontwikkelingen een wisselwerking bestaat. Het voert echter te ver om op deze wisselwerking afzonderlijk in te gaan.

In grote lijnen is de opbouw van deze sub-paragraaf als volgt. Allereerst wordt kort ingegaan op het formele bestel waarin de politie, als uitvoerend orgaan in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag, functioneert (de bovenbouw). Vervolgens wordt meer uitvoerig stil gestaan bij de interne structuur van de afzonderlijke korpsorganisaties, waarbij met name aandacht zal worden geschonken aan de specifieke taakkenmerken van de politie, voor zover die hun invloed laten gelden op de beroepscultuur en de organisatiestructuur van de organisatie (de onderbouw). Nadat in een derde deel van de paragraaf een drietal aspecten van de organisatie, t.w. de rechtspositie, de technologie en de opleiding en vorming is beschreven volgt in het laatste deel een schets van de ontwikkelingslijn die zich in verschillende korpsen voorzichtig aftekent.

2.2. De «bovenbouw» van de politie-organisatie

Met de «bovenbouw» van de politie-organisatie wordt bedoeld de formele verdeling van het gezag, de politieke verantwoordelijkheid en het beheer van de politie. Bij het beschrijven van deze bovenbouw dient allereerst een onderscheid te worden gemaakt tussen rijks- en gemeentepolitie.

Elke gemeente met meer dan 25 000 inwoners heeft een eigen gemeentelijk politiekorps, met als gevolg dat er op dit moment 141 gemeentelijke politiekorpsen bestaan die in omvang variëren van 37 man tot meer dan 3000 man (Amsterdam 3198). De totale sterkte van de gemeentepolitie bedroeg per 1 januari 1981 22 673 man.

In de gemeenten met minder dan 25 000 inwoners functioneert in principe de rijkspolitie (667 gemeenten) met dien verstande dat de rijkspolitie behalve in deze plattelandsgemeenten ook daarbuiten optreedt, voor zover dat mogelijk is binnen de taakomschrijving van een aantal landelijke diensten (rijkspolitie te water, de Algemene Verkeersdienst en de Dienst Luchtvaart). De totale sterkte van de drie genoemde landelijke diensten en de Algemene Inspectie van de RP bedroeg per 1 januari 1981, 2053 man, terwijl de totale sterkte van de rijkspolitie (inclusief de drie landelijke diensten) op die datum 12 994 man bedroeg (exclusief aspiranten). Daarnaast functioneert er ter ondersteuning van zowel de rijks- als de gemeentepolitie de Centrale Recherche Informatiedienst. Deze dienst (256) ressorteert echter rechtstreeks onder de Minister van Justitie.

Kenmerkend voor het politiebestedel is dat er sprake is van een gezagsdualisme. Voor zowel rijks- als gemeentepolitie geldt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het handhaven van de openbare orde en de hulpverlening, terwijl aan de officier van justitie de verantwoording is toevertrouwd van de opsporing van strafbare feiten (wetshandhaving). Met betrekking tot het beheer (de apparaatzorg) is de situatie bij de rijks- en gemeentepolitie verschillend.

Voor de rijkspolitie geldt een centraal beheer dat is opgedragen aan de Minister van Justitie, die zich daarbij bedient van een Algemene Inspectie o.l.v. de Algemeen Inspecteur. Het beheer van de gemeentelijke korpsen is opgedragen aan de burgemeester, waarbij de kanttekening dient te worden geplaatst dat – verschillen per gemeente daargelaten – het merendeel van de feitelijke beheersactiviteiten wordt verricht door de korpschef en zijn staf.

Hoewel de literatuur over de bovenbouw⁴⁸ – vooral ook als gevolg van de zich voortslepende discussie over de noodzakelijk geachte reorganisatie van de politie die met het tot stand komen van het ontwerp van een nieuwe Politiewet is opgelaaid – vrijwel uitsluitend opiniërend en expliciterend van aard is, kan uit een enkele empirische studie worden afgeleid dat de feitelijke invulling van de gezags- en beheersverantwoordelijkheden afwijkt van de formele regeling. Zo is gebleken dat het gezagsdualisme zich niet manifesteerde in een gesegmenteerd beleid door de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie, maar dat deze gezagsdragers met betrekking tot een aantal onderwerpen aanwijzingen geven op elkaars beleidsterrein⁴⁹. De onderlinge

afstemming wordt in gunstige zin bevorderd door het uitgroeien van het driehoeksoverleg (het beleidsoverleg tussen burgemeester, (hoofd)officier van Justitie en de korpschef of groepscommandant), dat in steeds meer gemeenten een gunstige voorwaarde biedt voor de totstandkoming van een geïntegreerd politiebeleid. In deze context kan ook genoemd worden dat in een groeiend aantal gemeenten binnen de gemeenteraad een z.g. politiecommissie of commissie Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden (ABA) gaat functioneren. Deze commissie bestaat doorgaans uit de fractievoorzitters en kan sinds de wijziging van de gemeentewet in 1969 de burgemeester ter verantwoording roepen voor het door hem gevoerde beleid inzake de openbare ordehandhaving. Met betrekking tot het daadwerkelijke beheer van een gemeentepolitiekorps is uit een exploratieve studie gebleken dat het aandeel van de burgemeester daarin betrekkelijk gering is⁵⁰.

Al met al betekent dit dat de formele besturing van de politie door de gezagsdragers zich mede door de uitbouw van het driehoeksoverleg en het ontstaan van politiecommissies in gemeenteraden zich in een toenemende aandacht mag verheugen, zij het dat dit – zoals hieronder zal worden toegelicht – nog geen garantie vormt voor een feitelijke besturing van de politieorganisatie, ook al door het algemene en vage karakter van de aanwijzingen die doorgaans worden gegeven⁵¹.

Ten slotte verdient vermelding dat de politieke verantwoordelijkheid voor de wetshandhavingstaak van de politie berust bij de Minister van Justitie, terwijl de Minister van Binnenlandse Zaken slechts een politieke verantwoordelijkheid draagt voor de openbare ordehandavings- en de hulpverleningstaak voor zover de gemeentelijke autonomie daardoor niet wordt aangetast.

2.3. De «onderbouw» van de politie-organisatie

De beschrijving van de onderbouw van de politie, dat wil zeggen de structuur en cultuur van de afzonderlijke korpsorganisaties – kan pas verantwoord plaatsvinden als eerst kort wordt stilgestaan bij de specifieke kenmerken van de politiektaak⁵²:

- toewijzing van het geweldsmonopolie
- de soms manifeste en vaak latente machtsuitoefening
- het beschikken over ruime discretionaire bevoegdheden
- de directe interactie met het publiek
- de onvoorspelbaarheid van het taakaanbod
- het gevaarsaspect van het werk
- de geringe zichtbaarheid van de taakuitoefening
- de geringe mogelijkheden tot controle van het uitvoerende werk
- de betrekkelijk grote variatie in het takenpakket
- de instrumentele taakopvatting
- het continue-karakter van de organisatie
- de informatie-afhankelijkheid van de bevolking
- de ondoorzichtige relatie tussen activiteiten en doelstellingen
- de moeilijke meetbaarheid van resultaten.

Hoewel deze opsomming wellicht niet geheel eenduidig is kan met behulp daarvan wel een beter inzicht worden verkregen in de structuur van de korpsorganisaties en met name de specifieke beroeps cultuur van de politie.

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de ontwikkeling van de korpsorganisaties doorgaans verlopen volgens de principes van het bureaucratische model. Bestond de hoofdstructuur van een gemeentepolitiekorps in principe uit drie diensten, t.w. de Algemene of Geüniformeerde Dienst, de Justitiële Dienst en de Beheersdienst, naarmate de taken complexer werden en zich nieuwe taken aandienden, nam het aantal specialisten en overeenkomstige afdelingen en bureaus toe. Daarnaast is het een opmerkelijk gegeven dat het aantal niveaus in de organisatie sterk correleert met de omvang ervan.

Met het groeien van de korpsen in kleinere plaatsen ontstonden ook daar gespecialiseerde afdelingen. Niet geheel ten onrechte kan worden opgemerkt dat statusoverwegingen, het zich opgenomen voelen in de vaart der korpsen, daaraan wellicht mede ten grondslag liggen. Voor wat betreft het Korps Rijkspolitie is de situatie enigszins verschillend. Per gemeente (of groep daarvan) functioneert een z.g. landgroep, die door haar geringe omvang nauwelijks enige specialisatie toelaat, met uitzondering van 1-2 groepsrechercheurs. Daarnaast zijn er aan elke groep 2-4 stafleden, waaronder administratieve medewerkers verbonden. De landgroepen zijn verenigd in 17 districten, die specialistische ondersteuning bieden aan de landgroepen door de aanwezigheid van verkeers- en onderzoeksgroepen, terwijl sommige districten beschikken over parketpolitie, technische recherche, bereden politie en veldpolitie.

Het verschijnsel van deze structurele differentiatie van met name de gemeentepolitiekorpsen verdient bijzondere aandacht. Zonder overdrijving kan op dit punt als zodanig worden gesproken van endogene ontwikkelingen in de korpsen. Zodra nieuwe taken zich aandienen, werden daarvoor ad hoc-oplossingen gezocht in de structuur van de organisatie door het vormen van teams of gespecialiseerde units. Deze ad hoc-oplossingen werden in veel gevallen bestendigd met als gevolg dat vooral in de wetshandhavende sfeer een structurele differentiatie ontstond overeenkomstig de vele specialistische taken. In mindere mate geldt dit voor de ordehandhavende taak, zij het dat de te mobiliseren Mobiele Eenheden en verwante ondersteuningseenheden een duidelijk stempel op de organisatie drukken. Slechts in de sfeer van de hulpverlening is in veel mindere mate sprake van specialisatie.

Specialisatie maakt het communicatiepatroon in de organisatie complexer en de afstemming van subdoelstellingen op de hoofddoelstelling van de organisatie tot een moeizame aangelegenheid. Hoewel vooral de grotere korpsen veel overeenkomsten vertonen met een verbureaucratiseerde overheidsorganisatie bestaat er één essentieel verschil met het klassieke bureaucratische model. Dit verschil betreft de handelingsvrijheid van de politieman aan de voet van de organisatie, of wel de discretionaire macht van de executieve politieman. Deze discretionaire bevoegdheden hebben niet alleen betrekking op het wetshandavingsproces, maar ook op de ordehandhavings- en hulpverleningswerkzaamheden, waarbij eveneens gebruik kan worden gemaakt van de vrijheid om zonder directe controle het werk te verrichten. De vrijheid van met name de surveillerende politieman bestaat vooral dank zij een geringe zichtbaarheid van het optreden. Deze vrijheid geldt niet zo zeer ten opzichte van het publiek, omdat de politieman die op straat optreedt, dank zij zijn uniform, goed zichtbaar is voor het publiek. De hierbedoelde geringe zichtbaarheid is een gevolg van de onvoorspelbaarheid van de te verrichten activiteiten en de snelheid waarmee het optreden vaak uitgevoerd moet worden. Vooral de vaak vereiste snelheid in het handelen laat niet toe dat hogere niveaus van de organisatie worden betrokken in de directe besluitvorming van het optreden, zolang dat optreden van beperkte omvang en korte duur is. Als daaraan wordt toegevoegd dat vooral het geüniformeerde politie-optreden bestaat uit opdrachten of op eigen initiatief verrichte handelingen van totaal verschillende aard en op allerlei verschillende plaatsen, ligt het voor de hand dat directe controle daarop moeilijk uit te oefenen is. Deze controle wordt ook op een andere manier bemoeilijkt door de mondelinge en schriftelijke rapportage van de surveillanten, omdat altijd interpretatie heeft plaatsgevonden van de werkelijke gebeurtenis⁵³. Bovendien mag verondersteld worden dat de rapportage van de gebeurtenissen qua aantal en qua omvang een reductie is van de werkelijkheid, zodat de meetbaarheid van de resultaten ook al door deze filterwerking een moeilijke aangelegenheid is. Ondanks deze belemmerende omstandigheden is in het verleden getracht afdoende controlemechanismen te vinden op het optreden in de lagere regionen van de organisatie. Daartoe werden de bevoegdheden van de politie die algemeen geldend in de wetgeving en het Ambtenarenre-

glement voor de rijks- en gemeentepolitie formeel staan omschreven, uitgebreid met instructies, dienstvoorschriften en dienstorders die per korps werden vastgesteld. Duidelijk is echter dat deze regulering slechts een marginale invloed heeft op de feitelijke taakuitoefening en hoogstens controle-agressie vanuit het uitvoerende niveau tot gevolg heeft.⁵⁴ De politieman uit de lagere rangen organiseert zijn eigen werk en ontkomt daarbij goeddeels aan de interne en externe controle, hoewel de handelingsruimte van zijn optreden wel door deze controle wordt bepaald⁵⁵. Steeds meer ontstaat dan ook het besef dat negatieve controle niet het geijkte middel is om een dergelijke organisatie te beheersen, maar dat meer kan worden bereikt met positieve beheersingsinstrumenten als werkoverleg en evaluatiebesprekingen.

Onder het voorbehoud dat er grote verschillen bestaan tussen de gemeentepolitiekorpsen onderling – met name als gevolg van de verschillen in korpsomvang – en de rijkspolitie kan als resumé van de hierboven gegeven beschrijving en opsomming van kenmerken van de politietaak een globale typering van de politie-organisatie worden gegeven in de volgende structurele en culturele termen:

De politie-organisatie is een non-profit organisatie met een hiërarchische gezagsstructuur, een verbureaucratiseerde procesgang voor zover het de bureau-activiteiten betreft, een asymmetrisch communicatiepatroon, een hiërarchische lijnstaf opbouw, waarbinnen medewerkers functioneren met veelal een instrumentele taakopvatting, met op het uitvoerende niveau ruime discretionaire bevoegdheden.

Meer specifiek geldt dat vooral aan de grotere korpsen een «frontline» karakter⁵⁶ kan worden toegeschreven, hetgeen wil zeggen dat de leden op het uitvoerende niveau van de organisatie zich een ruime handelingsvrijheid hebben toegeëigend, om het hoofd te kunnen bieden aan de problemen die in «vijandige» en onvoorspelbare situaties dienen te worden opgelost. Een dergelijke werksituatie leidt ertoe, dat een bijzondere mentaliteit wordt ontwikkeld, waarin solidariteit met collega's in dezelfde positie, een belangrijke rol speelt. Een bijkomend verschijnsel is dat in dat geval op het uitvoerende niveau een eigen «werkdefinitie» wordt ontwikkeld, die afwijkt van de definitie die door het management van de organisatie wordt gehanteerd.⁵⁷

Het verschil in werkdefinitie heeft voor een deel te maken met het taakdualisme van de politie (het feitelijke en normatieve onderscheid tussen orden- en wetshandhavende activiteiten enerzijds en hulpverlenende activiteiten anderzijds) maar daarnaast vooral ook met de discretionaire bevoegdheden van de politieman op het uitvoerende niveau van de organisatie en het verschil in opleiding tussen de hogere en lagere rangen. De agent of wachmeester begint na een opleiding van ruim een jaar werkelijk aan de voet van de organisatie, terwijl de inspecteur na een opleiding van 4 jaar aan de Nederlandse Politie Academie zijn carrière aanvangt op een niveau waar de agent doorgaans niet kan eindigen. Dit betekent dat beide groeperingen een verschillend socialisatieproces hebben doorgemaakt gedurende de opleidingsperiode, en ook tijdens het functioneren in de politiekorpsen twee verschillende referentiegroepen zijn gaan vormen.

Al met al betekent het bovenstaande dat er kan worden gesproken van een specifieke beroeps cultuur van de politie, zij het dat er aanzienlijke verschillen kunnen bestaan tussen de verschillende niveaus en afdelingen van de organisatie; een beroeps cultuur die, gecombineerd met de specifieke taakkenmerken van de politie, ertoe leidt dat aan de beheersbaarheid van de organisatie duidelijke beperkingen worden opgelegd.

2.4. Enkele bijzondere aspecten van de organisatie

2.4.1. Technologie

Hoewel het feitelijke politiewerk bestaat uit interacties met mensen onder de meest uiteenlopende omstandigheden, kan daartoe in de middelensfeer gebruik gemaakt worden van technische en technologische ontwikkelingen. In het algemeen gesproken zijn er drie fasen te onderscheiden in het gebruik van technische of technologische hulpmiddelen.

In de zestiger jaren heeft de politie zeer manifest een proces van motorisering doorgemaakt. De gevolgen hiervan voor de relatie tussen politie en publiek mogen genoegzaam bekend worden verondersteld. De zeventiger jaren kunnen worden gekenmerkt als het decennium van het op grote schaal gebruik maken van mobiele verbindingssystemen (mobilofoon en portofoon). Met name de portofoon heeft een duidelijke bijdrage geleverd aan de potentiële beheersbaarheid van de organisatie. Hoewel daarnaar in Nederland geen onderzoek is verricht, toont Engels onderzoek aan dat de introductie van deze verbindingssystemen niet direct leidt tot betere beheersingsmogelijkheden van het uitvoerende optreden.

Een derde fase in de technologische ontwikkelingen heeft zich zeer recent aangediend met de automatisering. Hoewel de eerste projecten aan het eind van de zeventiger jaren zijn opgezet (surveillancegegevens, meldkamer, herkenningdienst, opsporingsregister e.a.), mag verwacht worden dat de invloed daarvan – zeker nu microsystemen steeds meer voorhanden komen – zich vooral in de tachtiger jaren zal laten gelden. Uit recent afgesloten onderzoek blijkt echter dat lopende automatiseringsprojecten nog de nodige aandacht rechtvaardigen om tot een adequate aanpassing van het beleid en de bedrijfsvoering in de korpsen te geraken⁵⁸. In hoeverre deze ontwikkeling consequenties heeft voor een efficiëntere bedrijfsvoering valt met de nu beschikbare kennis moeilijk te voorspellen.

2.4.2. *Opleiding en vorming*

De opleiding en vorming van de Nederlandse politiemans en -vrouw waren tot voor kort te typeren als een bedrijfsopleiding, theoretisch van aard en voornamelijk gericht op het repressieve deel van de politietaken. Daarbij zijn de verschillende cursussen geconcentreerd in de eerste 10 jaar van de loopbaan en is van een systematische permanentie vrijwel geen sprake.

De jonge aspirant volgt een primaire politieopleiding, van 1 jaar op m.b.o.-niveau, tot wachmeester/agent. Deze opleiding is vooral gericht op feitenkennis en beheersing van voornamelijk fysieke vaardigheden. Daarna kan men zich via zelfstudie bekwalen voor een politie-diploma B, dat behaald wordt als afsluiting van een zuiver theoretisch juridisch gericht examen. Dit diploma is onder meer vereist om in aanmerking te komen voor de bezetting van functies waaraan de rang van opperwachmeester/brigadier is verbonden. Daarenboven dient men hiervoor een kadercursus te volgen van 8 weken. Dit is een algemene, deels informatieve, deels vormende opleiding waaraan geen examen is verbonden. Naast deze op de carrière gerichte cursussen kan men op de functie gerichte vaktechnische cursussen volgen bij voorbeeld op het terrein van verkeer en recherche.

De laatste jaren zijn op het terrein van zowel de primaire als de voortgezette opleidingen ontwikkelingen gestart die dit beeld aanzienlijk kunnen veranderen. De primaire opleiding zal waarschijnlijk verlengd worden tot 19 maanden netto, met als belangrijkste inhoudelijke veranderingen, dat de opleiding meer op de praktijk zal worden afgestemd, mede door invoering van een stage; het meer met elkaar in verband brengen van de verschillende vakken door het aangeven van de relevantie en de onderlinge relatie; de integratie van kennis, vaardigheden en houdingsaspecten in de opleiding en de benadering van de aspirant als een volwassen persoon met een eigen verantwoordelijkheid die zich onder begeleiding toerust voor het vak van politiemans/-vrouw

De ontwikkelingen in de voortgezette opleidingen zijn gebaseerd op de overtuiging dat niet alleen de maatschappij, ten behoeve waarvan en waarbinnen de politie werkt, verandert, maar ook de politiemans/-vrouw zelf –, naarmate hij/zij ouder wordt. Dit brengt de noodzaak met zich mee te komen tot een systeem van permanente educatie met daarin onderdelen gericht op het (nog) beter functioneren in de huidige functie, onderdelen gericht op de

voorbereiding voor andere functies en onderdelen gericht op het intern functioneren van de organisatie (onderdelen). Daarbij zullen alle delen van de politietaak, dus ook de preventie, aan de orde komen. Er zal niet alleen aan de vaktechniek aandacht geschonken worden maar ook en vooral aan inzicht in sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en aan de rol van de politie en van iedere individuele politiefunctionaris daarin.

De opleiding voor politie-officier is een opleiding op h.b.o.-niveau met een duur van 4 jaar inclusief 1 jaar stage. Daarna zijn er geen cursussen die verplicht gevolgd moeten worden in het kader van een carrière. Wel kan op vrijwillige basis deelgenomen worden aan vaktechnische en algemeen vormende cursussen. In de naaste toekomst zal worden onderzocht in hoeverre de primaire officiersopleiding aansluit bij de praktijk. Probleem daarbij is dat afhankelijk van het korps waarin men terecht komt en de functie die men gaat bekleden, de praktijk van officier tot officier zeer sterk kan verschillen.

Ook ten aanzien van de officieren zijn ontwikkelingen gaande om te komen tot een systeem van permanente educatie. Daarbij ligt de nadruk enerzijds op sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en hun betekenis voor de politie en anderzijds op de managements-aspecten van de verschillende functies.

De burgerfunctionarissen bij de politie vormen een derde belangrijke categorie personeelsleden. Voor deze groep bestaat er geen landelijk opleidings- en vormingsplan. Redenen daarvoor zijn de autonomie van de verschillende korpsbeheerders op dit terrein en de mogelijkheid de vereiste vakkennis en vaardigheden op de arbeidsmarkt aan te trekken. Ook deze functionarissen krijgen echter te maken met de veranderingen binnen en buiten de politie en met de invloed daarvan op hun werk en ook velen van hen zullen binnen de politie-organisatie carrière willen maken.

2.4.3. *Informele rechtspositie*

Naast de formele rechtspositie (die te vergelijken valt met andere categorieën overheidspersoneel) heeft zich in de loop der jaren een stelsel van informele rechtspositieregelingen ontwikkeld. De regelingen liggen voornamelijk in de sfeer van faciliteitenverlening. De oorzaak hiervan is terug te voeren tot het 24-urig dienstverband en het verrichten van onregelmatige diensten, wat het gevaar in zich heeft dat politiemans in een sociaal isolement geraakt. Gevolg hiervan is, dat veel sociale activiteiten in politieverband plaatsvinden, bij voorbeeld op het gebied van sport, muziek, etc. Daarnaast heeft de toepassing van de rechtspositionele regels historisch een ontwikkeling doorgemaakt waarbij incidentele afwijkingen geleidelijk structurele vormen hebben aangenomen, waardoor een zeker gewoonterecht is ontstaan.

Zo geldt voor de surveillancedienst doorgaans een rooster van twee uur op straat – een uur binnen (twee uur op, een uur af). Dit verouderde planningssysteem is ontstaan in de tijd, dat men te voet in weer en wind moest surveilleren en voorts omdat – wegens onbereikbaarheid van het personeel buiten – een contingent mankracht op het bureau aanwezig moest zijn, waarbij tevens geldt dat ten behoeve van bewakingsfuncties te allen tijde een minimale bezetting is vereist. De bureau-uren maken deel uit van het dienstverband en dienen te worden gebruikt voor de afhandeling van administratieve werkzaamheden, hoewel onderzoek heeft aangetoond dat een groot deel van deze tijd wordt besteed aan persoonlijke verzorging⁵⁹. Ook het eten in diensttijd en een dienstverband zonder onderbreking (dat wil zeggen geen gebroken diensten) worden nu beschouwd als verworven rechten.

Algemeen aanvaard is ook het feit, dat operationele eenheden bestaan uit minimaal twee man (dubbele autobezetting) op grond van veiligheidsoverwegingen, terwijl onderzoek in Amerika (waarvan in het algemeen toch gezegd kan worden dat de politiemans aan meer gevaar bloot staat dan in ons land) heeft aangetoond dat eenmans surveillance zeker niet onveiliger is, en bovendien een kwalitatief betere taakuitoefening oplevert⁶⁰.

2.5. Enkele ontwikkelingen

Tot voor kort was er nauwelijks sprake van verschillende in de opbouw van een gemeentelijk politiekorps, Kenmerken voor een doorsnee politiekorps was dat er een hoofdverdeling bestond in drie diensten:

- de Algemene of geüniformeerde dienst
- de Justitiële dienst
- de Beheersdienst.

Verreweg het grootste deel van de formatie van elk gemeentepolitekorps en ook van de rijkspolitie wordt gevormd door de Algemene Dienst (75–80%). Bij de gemeentepolitie geldt als regel dat 15% van de formatie ten goede komt aan de Justitiële Dienst, terwijl van de Beheersdienst kan worden gezegd dat daar doorgaans het merendeel van de burgerfuncties is ondergebracht. Het gezicht van de politie wordt vooral gevormd door de surveillancedienst, een onderdeel van de Algemene Dienst en als zodanig het grootste onderdeel van elk korps.

De laatste jaren heeft er in met name de grotere gemeentepolitekorpsen een ontwikkeling plaatsgevonden waarbij de surveillancedienst werd georganiseerd volgens het zogenaamde «drie-lagenmodel»:

a. *de wijk-surveillance (de wijkagent)*

De wijkagent oefent zijn functie uit in een bepaalde wijk van de gemeente en is aldaar belast met het basis-politietoezicht ten behoeve van het handhaven van het voor die wijk normale peil van orde en rust. De functie van de wijkagent is niet specialistisch, hoewel in een aantal plaatsen de nadruk wordt gelegd op de hulpverlenende activiteiten. De wijkagent wordt doorgaans erg vrij gelaten in zijn optreden en kan meer tijd besteden aan een structurele oplossing van de problemen die zich in zijn wijk voordoen. In veel gevallen zal hij echter als verwijzer moeten optreden naar gemeentelijke Diensten of (particuliere) instellingen in de welzijnssector. Hoewel de aantallen wijkagent per korps kunnen wisselen maakt deze categorie nooit meer dan 10% van de geüniformeerde politie uit.

b. *de preventie-surveillance*

De preventie-surveillance is een vorm van surveillance die gericht is op het verminderen of beheersen van bepaalde incidenten. De manier van surveilleren (per auto, op de fiets, te voet; in uniform of burger, individueel, per koppel of in groepsverband) hangt af van het soort incidenten dat men wil voorkomen (aanrijdingen, verkeersovertredingen of andere strafbare feiten). Vaak wordt deze surveillance georganiseerd in een projectstructuur.

c. *assistentie-surveillance*

De assistentie-surveillance is de gemotoriseerde surveillance die reageert op meldingen uit het publiek. Op grond van de resultaten van de, in een aantal grotere korpsen toegepaste, automatische verwerking van gegevens (aanrijtijden, behandeltijden, wachttijden etc.) kunnen de surveillanceauto's worden toegewezen aan bepaalde gebieden van een gemeente. Deze vorm van surveillance wordt 24 uur per dag uitgeoefend.

De ontwikkeling van het «drie-lagenmodel» heeft gediend als kader van waaruit het beleid en de bedrijfsvoering van de surveillance benaderd worden. Ten gevolge daarvan werd een rationalisering mogelijk die de kwaliteit van de surveillance, met gebruikmaking van de technologische ontwikkelingen, ongetwijfeld sterk heeft verbeterd. Met name geldt dit voor de assistentie-surveillance waarover de bedrijfskundige kennis het meest is toegenomen,⁶¹ in tegenstelling tot de preventie-surveillance waarover beduidend minder kennis voorhanden is met als gevolg dat deze surveillancevorm in de meeste korpsen als een restfunctie wordt behandeld.

Deze stiefmoederlijke bedeling van de preventiesurveillance wordt behalve door het ontbreken van inzicht in de effecten ervan,⁶² vooral ook veroorzaakt door de beperkingen die gelden voor de inzet van het personeel. Ten gevolge van zowel het onregelmatige werkaanbod (pieken en onvoorspelbaarheid) als onregelmatigheden in het personeelsaanbod (toegestane onregelmatigheid, sport- en opleidingsfaciliteiten, (ongeschreven) rechtspositie, bijstandsverleningen) ontstaat er een gefragmentariseerd inzetpatroon – geïnstitutionaliseerd in dienstroosters – waardoor ernstige beperkingen worden opgelegd aan een efficiënte inzet van het beschikbare personeel.

Voor wat betreft de rijkspolitie geldt het bovenstaande in iets mindere mate omdat de surveillancecapaciteit daar doorgaans niet wordt gesplitst in assistentie- en preventiesurveillance; hetgeen niet wegneemt dat ook daar de hierboven genoemde inzetproblematiek een rol speelt. Min of meer in tegenstelling tot de geüniformeerde dienst, geldt dat bij de Justitiële Dienst veel minder ontwikkelingen hebben plaatsgevonden om de rationalisering van de bedrijfsvoering te vergroten. Slechts recentelijk wordt door middel van een projectmatige aanpak, waarbij gerichte voorlichtings- en opsporingsactiviteiten op elkaar worden afgestemd, in een enkel korps getracht de efficiency en de effectiviteit van de recherche te vergroten⁶³.

Sinds het verschijnen van de rapporten van de Projectgroep Organisatie Structuren⁶⁴ zijn er in een aantal korpsen pogingen ondernomen om de politietaak te laten verrichten door wijkteams. De wijkteamgedachte ofwel het teampolitie-concept is met name in Engeland en Amerika – overigens met bitter weinig succes – op z'n merites beproefd⁶⁵. Hoewel er legio vormen van teampolitie denkbaar zijn kan toch een viertal componenten genoemd worden die te zamen het beeld vormen van een organisatie waarin op basis van het teampolitie-concept wordt gewerkt, t.w.:

- | | |
|---------------------------|---|
| – despecialisatie | – (werkstructurering, m.n. surveillance en recherche); |
| – decentralisatie | – (relatief autonome teams op wijkniveau); |
| – interne democratisering | – (beleidsparticipatie vanuit het uitvoerend niveau); |
| – externe integratie | – (verbetering relatie met bevolking ten behoeve van wederzijdse communicatie en informatieverschaffing). |

Hoewel er in een aantal korpsen pogingen zijn ondernomen om het teampolitie-concept door middel van experimenten of projecten te implementeren kan er slechts in een 3-tal korpsen van een betrekkelijk succes worden gesproken. Het betreft in dat geval nieuwe korpsen die zijn ontstaan op het moment dat de betreffende gemeenten de grens van 25 000 inwoners passeerden, zodat vanuit een open situatie zonder de ballast van bestaande sociale structuren kon worden gewerkt aan een gewenste organisatie.

Ook bij de rijkspolitie worden pogingen in het werk gesteld om binnen de districten de organisatiestructuur, die van oudsher wordt gekenmerkt door despecialisatie en decentralisatie, in weerwil van andere ontwikkelingen zoveel mogelijk te handhaven. Het onlangs aan de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken aangeboden rapport «proefdistricten» biedt een duidelijke onderbouwing voor deze ontwikkelingen⁶⁶.

Er kan echter worden gesteld dat een proces van organisatieverandering in de richting van teampolitie of minder vergaande structurele veranderingen zeer specifieke beheersingsproblemen opleveren, die slechts kunnen worden gereduceerd tot aanvaardbare proporties als het veranderingsproces stapsgewijs plaatsvindt, waarbij alle aandacht moet zijn gevestigd op het bereiken van zoveel mogelijk positieve betrokkenheid van de organisatieleden. Daarbij is er aanleiding om te veronderstellen dat het naast elkaar laten bestaan van een staande en een veranderingsorganisatie een grotere bezettingsgraad van het personeel oplevert, die niet in alle gevallen kan worden opgebracht – mede als gevolg van verworvenheden van de rechtspositie – met het ter beschikking staande potentieel⁶⁷.

3. ENKELE VERSCHILLEN TUSSEN EN BINNEN KORPSEN

In de vorige paragraaf is al enige aandacht besteed aan de verschillen in organisatie-opbouw die er bestaan tussen de gemeentepolitiekorpsen onderling en de rijkspolitie. Het verdient echter aanbeveling om op deze plaats nog enige nuancering daaromtrent aan te brengen, niet zozeer door op structuurverschillen te wijzen maar meer door de aandacht te vestigen op verschillen, die ontstaan ten gevolge van de differentiaties in de taakomgeving die tussen korpsen – maar ook binnen een bepaald korps – een rol kunnen spelen.

Vaak wordt er gemakshalve gesproken over verschillen die er zouden bestaan tussen de gemeentepolitiekorpsen enerzijds en het korps rijkspolitie anderzijds. Dit is nogal simplistisch als er niet op twee manieren een nuancering wordt aangebracht. Allereerst moet er onderscheid worden gemaakt in de categorieën gemeentepolitiekorpsen.

De grootste korpsen vormen een aparte categorie, omdat daar een politiezorg, gedeconcentreerd over een aantal afdelings- of districtsbureaus, van beduidende omvang wordt uitgeoefend. De indeling in categorieën van de overige korpsen is min of meer arbitrair, omdat het niveau van structurele differentiaties binnen deze groep doorgaans correleert met de omvang van het korps. De rijkspolitie (en enkele gemeentepolitiekorpsen) vormen daarentegen een aparte categorie omdat daar de geografische deconcentratie het verst is doorgevoerd.

Daarnaast dient er ook een nuancering te worden aangebracht door te wijzen op de verschillen die er binnen – met name – de grootste korpsen kunnen bestaan ten aanzien van de feitelijke taakuitvoering.

Deze verschillen – zowel tussen korpsen als binnen korpsen – betreffen vooral verschillen in de taakomgeving, die op hun beurt weer leiden tot verschillen in het niveau van handhaving en andere vormen van optreden. De taakomgeving, ofwel het taakaanbod in een bepaalde sociaal-ecologische situatie, vormt daarmee een bepalende factor voor de verschillen tussen en binnen korpsen. Concreet betekent dat, dat tegen bepaalde delicten in het ene geval wel en het andere geval niet wordt opgetreden. Nog concreter wil dit zeggen dat bij voorbeeld bepaalde bijzondere wetten (Winkelsluitingswet, Uitverkopenwet, IJkwet etc.) door bepaalde groepen van de rijkspolitie nog wel worden gehandhaafd, terwijl veel gemeentepolitiekorpsen daar niet meer aan toe komen. Ook tussen gemeentepolitiekorpsen kunnen soortgelijke verschillen bestaan: kleine criminaliteit zal in kleine korpsen doorgaans aanleiding zijn tot meer opsporingsactiviteit dan in grotere korpsen, waar de werkdruk tot prioriteitstelling dwingt. Tegelijkertijd kunnen er tussen de centrumwijken en de buitenwijken van grotere steden duidelijke verschillen bestaan in het handhavingsniveau.

Hoewel deze verschillen uit het oogpunt van rechtsgelijkheid ongewenst worden geacht is het zeer de vraag of het management van de korpsen hier veel aan toe of af kan doen. De bepaling van het niveau van het politie-optreden zal in grote lijnen deel uitmaken van een maatschappelijk institutionaliseringsproces, hetgeen als consequentie heeft dat verschillen zowel onontkoombaar als gewenst zijn. Een en ander neemt niet weg dat vanuit de leiding van een korps – in overleg met de burgemeester en de officier van justitie – toegewerkt kan worden naar een bepaald aspiratieniveau, zijnde een optimum tussen verwachtingen en mogelijkheden. In feite betekent dit, dat er een dynamisch evenwicht zal dienen te bestaan, waarbij als handicap geldt dat de verwachtingen van het publiek omtrent het niveau van politiezorg, slechts op een gebrekkige wijze zijn vast te stellen. Dit geldt vooral voor die taken, waar de politie geacht wordt zelf het initiatief te nemen.

Op dit punt kan echter op een belangrijk verschil gewezen worden tussen de gemeentepolitiekorpsen en de landgroepen van de rijkspolitie. De kleinschalige samenlevingsverbanden waarbinnen de rijkspolitie doorgaans werkt, resulteren in persoonlijke verhoudingen tussen politie en bevolking

die het mogelijk maken om beter voeling te houden met de verwachtingen omtrent het niveau van politiezorg. In grotere gemeenten, waar persoonlijke bekendheid tussen politieambtenaar en burger vaak niet tot stand komt, zal het dientengevolge moeilijker zijn om een optimaal niveau van politiezorg te bepalen.

Resumerend betekent dit dat er tussen de korpsen en groepen zowel verschillen bestaan in handhavingsniveau als verschillen in de mogelijkheden om tot een bepaald aspiratieniveau van politiezorg te komen. Met betrekking tot het laatste verkeren de groepen van de rijkspolitie doorgaans in een betere positie dan de gemeentepolitiekorpsen.

1. INLEIDING

In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van de gevolgen die vermoedelijk zullen optreden als bij de politie een stringente bezuinigingsmaatregel wordt doorgevoerd in de orde van grootte van 20%, zonder dat daarbij compenserende maatregelen worden getroffen. Het is vanzelfsprekend dat een dergelijke beschrijving ondanks zijn ogenschijnlijke eenvoud – gerichte compensatiemaatregelen worden buiten beschouwing gelaten – dient te worden beschouwd als een tentatieve analyse van een complexe organisatie, zodat veelal moet worden volstaan met speculaties. Het is daarom van belang een tweetal opmerkingen vooraf te maken, zowel met betrekking tot de analytische beperkingen van deze exercitie als met betrekking tot de aanpak die daarbij is gevolgd. Daarna wordt op grond van enkele algemene opmerkingen over het effect van een capaciteitsvermindering een viertal scenario's beschreven.

- De vaak enorme verschillen tussen de taakomgevingen van de gemeentepolitiekorpsen of groepen van de rijkspolitie kunnen in deze beschrijving slechts op beperkte wijze tot uiting komen. Daarnaast geldt dat, gelet op het bijzondere takenpakket en de nogal afwijkende organisatiestructuur van de Koninklijke Marechaussee, deze exercitie zich in hoofdzaak zal richten op de reguliere politie.

- Met betrekking tot de externe effecten kan een onderscheid worden gemaakt in feitelijke en gepercipieerde effecten. De literatuur over de effectiviteit van het politie-optreden – het effect van preventief politie-optreden is doorgaans niet aantoonbaar tenzij sprake is van een concreet te beïnvloeden probleem, dat naar tijd en plaats duidelijk kan worden gelokaliseerd, en waarbij de politie met grote frequentie toezicht uitoefent – geeft aanleiding om in een verhandeling als deze het accent te leggen op effecten die door het publiek of bepaalde groepen daarvan worden gepercipieerd, dat wil zeggen gevoelsmatig worden toegeschreven aan een capaciteitsvermindering bij de politie; uit de literatuur is tevens bekend dat deze gepercipieerde effecten doorgaans niet parallel lopen met de feitelijke effecten.

Na deze opmerkingen van procedureel-methodologische aard volgen enkele algemene inhoudelijke punten die voorafgaan aan een behandeling van de scenario's.

2. EEN VIERTAL SCENARIO'S

Bij het politie-optreden spelen twee aspecten een belangrijke rol, nl. zichtbaarheid en beschikbaarheid. De zichtbaarheid van het optreden wordt nagestreefd door het dragen van het uniform door het grootste deel van een korps en komt verder tot uiting in het gebruik van duidelijk herkenbare auto's. Van de zichtbaarheid van het optreden wordt verondersteld dat het enerzijds een gunstige invloed heeft op de gevoelens van veiligheid en rechtszekerheid in een gemeenschap ofwel dat het de onrustgevoelens tegengaat en anderzijds dat het de sanctiedreiging bij potentiële regelovertridders opnieuw inprent (bij voorbeeld verkeersgedrag).

Het aspect van de beschikbaarheid is nauw met de zichtbaarheid verbonden – beide worden met dezelfde middelen nagestreefd – maar het heeft vooral te maken met het nastreven van feitelijke veiligheid, bescherming en hulpverlening. In de literatuur is een tendens waarneembaar om de gevoelens van veiligheid te verkiezen boven de feitelijke veiligheid als criterium om het effect van het politie-optreden te meten. De mate waarin de bevolking vertrouwen heeft in de competentie van de politie wordt sterk bepaald door de hierboven beschreven zichtbaarheid en beschikbaarheid.

In relatie tot het zichtbaarheidsaspect en beschikbaarheidsaspect van de politiefunctie kan het «existentiële» aspect van de functie worden genoemd. De rechtsorde in een maatschappij wordt onder meer in stand gehouden door sanctiedreiging van normoverschrijdend gedrag. De doorgaans stilzwijgend veronderstelde aanwezigheid van de politie vervult daarbij een belangrijke rol. Anders gezegd: Tussen orde en wanorde loopt een – vaak onzichtbare – markering die mede in stand kan worden gehouden dank zij de existentiële functie van de politie. De gedachte dat de politie altijd overal is of kan zijn vormt een onderdeel van de «politiemythe», die een paradox vormt met de feitelijke aanwezigheid en de betrekkelijk marginale invloed van de politie op het dagelijks leven¹.

Op grond van het bovenstaande kan een verklaring worden gegeven van het axioma dat voor elk politiekorps of gedeconcentreerd onderdeel daarvan een minimumbezetting wordt gehanteerd. Deze minimumbezetting heeft in de eerste plaats betrekking op de surveillancedienst, die als noodhulpdienst de laagste drempel heeft. Als dit minimum door bijzondere omstandigheden wordt gepasseerd, geldt als absoluut minimum het aantal van één of twee politieambtenaren dat nodig is om een bureau bezet te houden. Het minimum voor de surveillancedienst is in principe per korps gebaseerd op ervaringsgegevens met betrekking tot het werkaanbod.

Het werkaanbod van een politiekorps (en dat geldt zeker voor de kleinere korpsen) wordt gekenmerkt door een relatieve onvoorspelbaarheid. Er kunnen zich zowel pieken als dalen voordoen, waarbij als vanzelfsprekendheid geldt dat potentiële pieken nooit als uitgangspunt mogen en kunnen gelden voor de personeelsbezetting. Waar het in dit verband echter om gaat is dat een drastische vermindering van mankracht zich in eerste instantie pas echt wreekt op de tijden dat er sprake is van een toevallige piek in het werkaanbod. Daarnaast zal een vermindering van mankracht in de meeste korpsen goed merkbaar zijn tijdens de z.g. schaarsteperiodes; de periodes die ontstaan als gevolg van de discrepanties tussen het werkaanbod en de op het dienstrooster gebaseerde beschikbaarheid van personeel. Buiten de schaarsteperiodes (die echter doorgaans samenvallen met structurele pieken in het werkaanbod!) hoeft een vermindering in mankracht dus geen rechtstreekse gevolgen te hebben. Op langere termijn zullen deze gevolgen door de bevolking worden gegeneraliseerd, met dien verstande dat aan de politie een verminderde competentie voor haar taak wordt toegeschreven. Dit proces zal zich echter per bevolkingsgroep in een verschillend tempo voltrekken; groepen die relatief vaak politiebemoeienis vragen zullen hun perceptie eerder bijstellen dan groepen die nooit of vrijwel nooit op eigen initiatief met de politie in contact treden.

Resumerend kan worden gesteld dat een drastische capaciteitsvermindering zich per tijdperiode verschillend zal manifesteren voor zover het daadwerkelijk optreden betreft (verschillen tussen korpsen daargelaten). Daarentegen zal op langere termijn een generalisatieproces optreden hetgeen ertoe zal leiden dat in meer algemene termen de beschikbaarheid en de zichtbaarheid van de politie door de bevolking lager zullen worden ingeschat. De begrippen beschikbaarheid en zichtbaarheid kunnen in verband worden gebracht met respectievelijk feitelijke en gevoelsmatige veiligheid en vormen gezamenlijk een operationalisatie van «het vertrouwen in de competentie van de politie». Schematisch kan een een ander in de volgende kruistabel worden weergegeven.

Vertrouwen in competentie van de politie		Bevolking	
		gelijk	minder
politie	gelijk	a	b
	minder	c	d

¹ Voor noten zie bijlage 5.

In dit schema wordt uitgegaan van het vertrouwen in de competentie van de politie, waarbij onderscheid wordt gemaakt in de ontwikkeling die daarin bij enerzijds de bevolking of bepaalde groepen daaruit en anderzijds de politie, kan optreden. Hoewel uit de onderzoeksliteratuur valt af te leiden dat de bevolking weinig oog heeft voor fluctuaties in de inzet van politieursurveillance² dient er bovendien onderscheid te worden gemaakt in een gelijkblijvend of een verminderend vertrouwen, omdat het invoeren van drastische bezuinigingen ongetwijfeld door de media aan de bevolking wordt bekend gemaakt. Ook voor de politie is dit onderscheid in principe van belang. De cellen van het schema hebben betrekking op scenario's die zich als volgt laten toelichten:

a. Zowel de politie als de bevolking blijven in dit scenario – ondanks een vermindering in mankracht – vertrouwen hebben in de competentie van het politie-apparaat. Op grond van Amerikaans onderzoek, waaruit blijkt dat de bevolking ingrijpende wijzigingen in het surveillancepatroon niet opmerkt³, mag worden aangenomen dat met betrekking tot de zichtbaarheid van het optreden geen veranderingen worden geconstateerd.

Anders is het gesteld met de beschikbaarheid. Met name in de nu al bestaande schaarsteperiodes (bij voorbeeld weekend-nachten) zal door de bevolking op den duur een daling worden geconstateerd, te beginnen bij die groepen die regelmatig politiebemoeienis vragen. Dit proces zal zich per bevolkingsgroep verschillend voltrekken. Bevolkingsgroepen die relatief veel politiebemoeienis inroepen, bij voorbeeld in de probleemwijken van grote steden, zullen eerder de indruk krijgen dat de politie minder dan voorheen beschikbaar is, terwijl de bewoners van buitenwijken en slaapsteden die in het algemeen weinig om politiebemoeienis in concrete gevallen vragen wellicht in het geheel niet of pas in een veel later stadium zullen merken dat de politie minder beschikbaar is. Met klem dient erop te worden gewezen dat de in dit verband gedane uitspraken gelden onder voorwaarde dat het vertrouwen in de competentie van de politie – blijkens onderzoek is dat vertrouwen op dit moment groot⁴ – niet wordt aangetast door de berichtgeving over bezuinigingen.

b. In dit scenario blijft de politie vertrouwen hebben in eigen kunnen, maar de bevolking is daar minder van overtuigd. In dat geval zal de zichtbaarheid van de politie – onder invloed van selectieve waarneming en bijgestelde verwachtingen – in de ogen van de bevolking snel minder worden. De beschikbaarheid zal vanuit datzelfde perspectief per definitie minder snel dalen, omdat er tijd overheen gaat voordat er voldoende ervaringsgegevens bij een bepaalde bevolkingsgroep of in een bepaalde wijk beschikbaar zijn. Ook al omdat de politie onder de gegeven omstandigheden adequaat blijft functioneren, zal deze daling zich langzaam voltrekken, zij het dat ook hier een proces van selectieve waarneming en beooroordeling bij de bevolking een ander beeld doet ontstaan.

c. Een nieuw element in dit scenario is dat de politie minder vertrouwen heeft in haar eigen competentie. In dat geval zullen de gevolgen daarvan doorwerken in het eigen functioneren. Uit de literatuur over crisis in en afbouw van organisaties is bekend dat dreigende inkrimpingen nogal ingrijpende verschuivingen van loyaliteiten te zien geven; niet het belang van de organisatie en haar maatschappelijk functioneren geldt, maar de deelbelangen van de eigen groep of de individuele belangen worden meer dan ooit verdedigd⁵. Als na een periode van onzekerheid duidelijk wordt dat een bepaalde groep of afdeling niet buiten schot blijft en moet inleveren werpt dit zijn schaduw al vooruit. In dat geval moet gevreesd worden voor een proces van afbrokkelend vertrouwen in de eigen competentie. Het gevaar is niet denkbeeldig dat een vicieuze cirkel ontstaat: de argumenten tegen inkrimping worden selectief waargenomen in de eigen taakomgeving, hetgeen leidt tot zwaardere argumentatie, etc. Als de inkrimping wordt doorgevoerd

zal de beschikbaarheid betrekkelijk snel afnemen omdat de politie er naar verwachting geen geheim van zal maken dat ze niet naar behoren is toegeregt voor haar taak.

Ook het zichtbaarheidsaspect blijft in dat geval niet onaangetast en zal, vanuit bevolkingsperspectief, aan daling onderhevig zijn.

d. Deze laatste cel geeft een scenario te zien waarin het perspectief van de bevolking en de politie zich in dezelfde richting ontwikkelt. Conform de toelichting op het vorige scenario zet zich bij de politie een ontwikkeling in die ertoe leidt dat het vertrouwen in de eigen competentie afneemt, hetgeen tot gevolg heeft dat afbreuk wordt gedaan aan het doelmatig functioneren van het apparaat. Deze ontwikkeling wordt nog versterkt omdat ook de bevolking of in ieder geval grote delen ervan haar vertrouwen verliest in de competentie van de politie. Zowel de zichtbaarheid als de beschikbaarheid nemen in de perceptie van de bevolking snel af. Zoals in het rapport nader is toegelicht (par. 6) zal er na verloop van tijd herstel optreden als er een nieuw (dynamisch) evenwicht is ontstaan tussen de verwachtingen en het daarmee verband houdende werkaanbod (meldingen en aangiften) enerzijds en de feitelijke competentie van het politie-apparaat anderzijds. In een dergelijk scenario past dat er een privatisering van een deel van de beschermingstaak van de politie gaat plaatsvinden. Zowel particuliere bewakingsdiensten als ondernemingen die beveiligingsmateriaal verkopen, zullen een extra bloei-periode doormaken.

In meer algemene termen lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd dat de samenleving hardere trekken gaat vertonen, waarbij uitschieters in de vorm van eigen-richting niet ondenkbeeldig zullen zijn. Daarentegen moeten enkele stabiliserende tendensen niet worden veronachtzaamd, zeker als daarbij in overweging wordt genomen dat de politie het grootste deel van de zeventiger jaren met tekorten heeft gefunctioneerd, die in veel korpsen ongeveer 20% bedroegen.

Een beschouwing als deze kan niet worden afgesloten zonder een voorzichtige inschatting welke van de 4 scenario's het meest waarschijnlijk kan worden geacht. De scenario's a, b en c hebben met elkaar gemeen dat het vertrouwen in de competentie van de politie bij één of beide «partijen» (bevolking en politie) onveranderd blijft. Voor wat betreft de politie lijkt deze veronderstelling op z'n zachtst gezegd minder waarschijnlijk. Reeds kort na de aankondiging van de heroverwegingsprocedures in de landelijke nieuws-media in maart jl., werd er door de afdeling Rotterdam van de Nederlandse Politie Bond (NPB) een vergadering belegd om bij voorbaat stelling te nemen tegen het feit dat het sterktebeleid van de politie bij de voorbereidingen voor een bezuinigingsoperatie werd betrokken. Een relatie tussen deze stellingname en een afnemend vertrouwen in de eigen competentie is vrij aannemelijk.

Voor de bevolking geldt een minder eenvoudige redenering, omdat de behoefte aan politiezorg per bevolkingsgroep kan verschillen. Zonder dat er sprake is van een algemeen verbreide «law and order»-ideologie toont het meest recente onderzoek naar opvattingen van het publiek over de politie aan, dat een meerderheid zich uitspreekt voor een verhoging van de surveillancefrequentie in de eigen woonomgeving⁶.

Al eerder genoemd Amerikaans onderzoek toont echter aan (zie noot 3) dat de bevolking aanzienlijke wijzigingen in surveillancefrequentie niet opmerkt, waarbij echter in aanmerking dient te worden genomen dat bij de bevolking geen voorkennis aanwezig was voor de daartoe gehouden experimenten. Juist deze factor lijkt van cruciale betekenis omdat zij in nauwe relatie staat met de gevoelsmatige veiligheid en het vertrouwen in de competentie van de politie. Het lijkt aannemelijk te veronderstellen dat een ingrijpende bezuiniging – ondanks een eventueel verhoogde acceptatie als gevolg van het algemeen aanvaarde bezuinigingsstreven van de overheid – niet ongemerkt voorbij zal gaan.

Het lijkt dan ook optimistisch om te veronderstellen dat het vertrouwen van de bevolking in de competentie van de politie onder die omstandigheden onveranderd blijft. Deze beide overwegingen leiden ertoe dat kan worden gesteld dat scenario a het minst waarschijnlijk kan worden geacht. Ook scenario b lijkt onwaarschijnlijk omdat een inkrimping als hier beoogd de korpsen niet onberoerd zal laten. Niet alleen door de vakorganisaties maar ook door andere belangengroeperingen zal naar verwachting een sfeer geschapen worden die het vertrouwen in de eigen competentie niet onaangestast zal laten.

De scenario's c en d lijken waarschijnlijker, juist omdat er per gemeente of gebied binnen een gemeente verschillen zullen bestaan. Desalniettemin dient serieus rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat scenario d – ondanks lokale verschillen – in veel situaties de meeste waarschijnlijkheidswaarde heeft, omdat de bevolking op den duur toch geconfronteerd wordt met een verminderde beschikbaarheid. In ieder geval zit er een onontkoombare dynamiek in het schema; naarmate er bij de bevolking meer bekendheid ontstaat met de afgenomen beschikbaarheid (en zichtbaarheid) van de politie zal de waarschijnlijkheid van scenario d toenemen.

Cijfermateriaal

1.1. Aantal politie-ambtenaren per 1000 inwoners (relatief)

	1970	1980	1985 ¹
Amsterdam	2,78	4,41	—
Rotterdam	2,93	4,58	—
's-Gravenhage	3,09	4,75	—
Overige GP	1,60	2,10	—
Totaal GP	1,94	2,58	2,64
Totaal RP	1,45	2,37	2,44 ²
Totaal politie	1,75	2,50	2,59

¹ Verdeling van inwoners over de drie grote gemeenten en overige gemeentepolitiegebieden is niet gegeven.

² Uitgegaan is van een bevolkingsgroei van 0,4% in het rijkspolitiegebied.

1.2. Aantal politie-ambtenaren per 1000 inwoners (absoluut)

	1970		1980		1985	
	inwoners	sterkte	inwoners	sterkte	inwoners ²	sterkte
Amsterdam	831 463	2 310	716 919	3 164		3 334
Rotterdam	686 586	2 014	579 194	2 653		2 793
's-Gravenhage	550 613	1 700	456 886	2 169		2 284
Overige GP	5 996 691	9 600	6 961 284	14 484		15 749
Totaal GP	8 065 353	15 624	8 714 283	22 470	9 000 000	24 160 ¹
Totaal RP	4 880 226	7 074 ³	5 376 726	12 337	5 500 000 ⁴	13 492
Totaal politie	12 945 579	22 698	14 091 009	34 807	14 500 000	37 652

¹ Afwijking met meerjarencijfer '85 bestaat uit reserve voor nieuwe gemeenten/grenswijzigingen.

² Verdeling van inwoners over de drie grote gemeenten en overige gemeentepolitiegebieden is niet te geven.

³ In 1970 is uitgegaan van de feitelijke sterkte, omdat in het jaar 1970 nog geen organisatiebeschikking werd opgemaakt.

⁴ Uitgegaan is van een bevolkingsgroei van 0,4% in het rijkspolitiegebied.

Opm.: In 1980 liep de feitelijke sterkte bij de gemeentepolitie ± 1% achter op de organieke sterkte en bij de rijkspolitie ± 7%.

Sterkte Koninklijke Marechaussee

1970	1980	1985
?	4250	4460

1.3. Sterkte overige diensten 1981

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Landelijke Selectie Centrum G.P.	46
Primaire scholen G.P.	233
Opleidingscentrum M.E.	67
Verkeersschool G.P.	57
Kaderschool G.P.	43
Rechercheschool	49
Nederlandse Politie Academie	34
Studiecentrum	20
Subtotaal	549

Ministerie van Justitie

Centrale Recherche Informatiedienst	256
Politie Technische Dienst	114
Politie Verbindings Dienst	225
Intendance	74
Gerechtelijk Laboratorium	90
Rijksrecherche (incl. overige bijz. ambtenaren)	54

Subtotaal	813
Totaal-Generaal	1362

1.4. De sterkte van de politie in Nederland vergeleken met die in enige andere Europese landen

Een vergelijking met andere landen is niet eenvoudig te maken, omdat
1°. de verdeling van taken over de politie en andere overheidsdiensten uiteenloopt;

2°. in uiteenlopende mate administratieve en technische ambtenaren wel, ten dele of niet in de politiesterke zijn opgenomen;

3°. de statistische verwerking van de beschikbare gegevens uiteenloopt.

Met het nodige voorbehoud kan het onderstaand lijstje worden gebruikt om een zeker inzicht te geven van de relatieve sterkte (=aantal politiefunctionarissen per 1000 inwoners) van de politie in een aantal Europese landen.

Nederland	2,5	(was in 1976 nog 2,3)
Engeland	2,4	(was in 1976 nog 2,3)
Frankrijk	3,4	
Duitsland	3	(was in 1976 nog 2)
Denemarken	1,7	
België	3,4	
Ierland	2,7	
Italië	2,6	
Luxemburg	2	

Deze gegevens zijn ontleend aan uiteenlopende bronnen, die vaak ook uiteenlopende cijfers aangeven. Met name kan worden verwezen naar:

a. «Taakaanbod en Politiesterkte», mr. F. Perrick, Tijdschrift voor de Politie, oktober 1979;

b. «De politie in enige andere landen», drs. N. H. E. van Helten, De Politiewet c.a. (Taak en organisatie van de politie), Koninklijke Vermande B.V., IJmuiden.

2.1. Overzicht uitgaven 1970 en 1980 op basis van rekeningcijfers en het meerjarencijfer van 1985 (excl. Dienst Geneeskundige verzorging Politie) in miljoenen gulden

	1970	1980	1985
Gemeentepolitie	497,3	1731,8	2062,0
Rijkspolitie	230,5	933,9	1231,0
Totaal politie	727,8	2665,7	3293,0
Koninklijke Marechaussee	65,7	197,3	233,0
Totaal-Generaal	793,5	2863,0	3526,0

Verdeling van de uitgaven c.q. meerjarencijfer in loon- en prijsgevoelige elementen

	1970		1980		1985	
	loon- gevoelig	prijs- gevoelig	loon- gevoelig	prijs- gevoelig	loon- gevoelig	prijs- gevoelig
Gemeentepolitie	429,2 (86%)	68,1 (14%)	1439,9 (83%)	291,9 (17%)	1734,1 (84%)	327,9 (16%)
Rijkspolitie	193,9 (84%)	36,6 (16%)	766,0 (82%)	167,9 (18%)	971,9 (78%)	259,1 (22%)
Koninklijke Marchaussee	58,2 (89%)	7,5 (11%)	154,3 (78%)	43,0 (22%)	198,1 (85%)	34,9 (15%)

3.1. Verdeling van de sterkte in onderdelen van dienst op basis van gegevens van het CBS over de jaren 1971, 1975 en 1980 in relatieve en absolute aantallen (gemeentepolitie)

Gemeenten	Algemene leiding			Algemene dienst			Recherche			Kinderpolitie			Zedenpolitie			Vreemdelingendienst		
	1971	1975	1980	1971	1975	1980	1971	1975	1980	1971	1975	1980	1971	1975	1980	1971	1975	1980
Amsterdam	0,04	0,04	0,03	42,13	36,98	40,98	11,51	11,22	10,62	1,51	1,17	1,01	0,82	—	—	0,78	0,64	0,63
Rotterdam	0,05	0,04	0,04	50,86	44,85	46,58	9	9,33	10,21	—	2,75	2,29	2,78	—	—	1,63	1,40	1,42
Den Haag	0,07	0,06	0,05	37,64	44,42	44,43	7,96	10,56	11,43	1,76	1,77	1,46	1,63	1,59	1,81	1,50	1,42	1,56
Overige 100 000 inw.	0,35	0,35	0,31	41,23	40,57	38,77	10,33	11,54	12,98	2,79	2,23	2,46	0,57	0,49	0,23	1,84	1,76	1,82
50 000—100 000 inw.	0,90	0,80	0,73	53,72	51,20	48,69	10,39	10,83	11,74	2,84	2,27	1,94	0,04	0,18	0,03	2,09	2,04	1,89
50 000 inw.	2,42	2,09	1,78	67,45	66,35	64,61	10,19	10,77	11,09	0,68	0,67	0,42	—	—	—	1,58	1,65	1,56
In relatie tot totale sterkte	0,79	0,73	0,65	50,16	48,86	48,52	10,05	10,83	11,50	1,68	1,73	1,56	0,78	0,29	0,22	1,61	1,55	1,53
In absolute aantallen	127	136	142	8 023	9 138	10 836	1 608	2 025	2 567	268	324	348	124	54	50	257	290	341
Nadere aanduiding trends	varieerde in 1971 eerst van			van			van			van			van			van		
	0,04—2,42%			37,64—67,45%			7,96—11,51%			0 —2,84%			0—2,78%			0,78—2,9%		
	varieert in 1980 van			van			van			van			van			van		
	0,03—1,78%			38,77- 64,61%			10,21—12,98%			0,42—2,46%			0—1,81%			0,63—1,89%		
Algemeen beeld	loopt iets terug			loopt iets terug			groeit iets			loopt iets terug			verdwijnt vaak			loopt iets terug		

Gemeenten	Verkeerspolitie			Dienst bijz. wetten			Overige diensten			Administratief personeel			Technisch en overig personeel			Totaal		
	1971	1975	1980	1971	1975	1980	1971	1975	1980	1971	1975	1980	1971	1975	1980	1971	1975	1980
Amsterdam	11,29	11,78	9,70	0,82	0,75	0,63	10,77	12,57	11,56	9,69	11,40	11,75	10,64	13,47	13,08			
Rotterdam	6,41	6,98	6,94	0,72	0,70	0,76	10,05	14,92	13,77	10,67	10,64	10,83	7,85	8,37	7,16			
Den Haag	11,87	10,80	8,20	2,35	2,24	1,95	20,22	8,20	7,91	10,76	13,16	14,45	4,24	5,78	6,74			
Overige																		
100 000 inw.	13,53	10,78	8,85	2,77	2,39	2,19	9,79	11,47	13,62	11,74	13,03	14,15	5,04	5,40	4,61			
50 000—																		
100 000 inw.	9,67	8,09	7,34	2,63	2,89	2,81	6,54	9,18	10,69	9,42	10,30	11,09	1,76	2,24	3,05			
50 000 inw.	4,14	3,49	2,90	1,89	2,39	2,59	2,96	2,78	4,11	8,22	8,87	9,28	0,48	0,99	1,67			
In relatie tot totale sterkte	9,33	8,27	6,97	1,95	2,03	1,97	9,10	9,31	10,01	10,0	11,05	11,73	4,55	5,35	5,34	100%	100%	100%
In absolute aantallen	1 492	1 547	1 557	312	379	440	1 457	1 742	2 236	1 599	2 067	2 620	727	1 000	1 193	15 994	18 702	22 330
	van			van			van			van			van					
	4,14—13,53%			0,72—2,63%			2,96—20,22%			8,22—10,76%			0,48—10,64%					
	van			van			van			van			van					
	2,9—9,7%			0,63—2,81%			4,11—13,77%			9,28—14,45%			1,67—13,08%					
	loopt terug			in de grotere korpsen kleiner, in de kleinere korpsen groter			in de meeste korpsen kleine groei			duidelijke groei			duidelijke groei					

2. Verdeling van organieke sterkte in onderdelen van dienst op basis van gegevens organisatiebeschikking¹ in absolute aantallen en procentueel 1972–1977–1980

	1972		1977 ²		1980	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
1. Landdienst						
– Gezamenlijke staven			695	5,70	1 063	8,28
– gez. verkeersgroepen			837	6,86	835	6,50
– gez. rechnergroepen			539	4,42	519	4,04
– gez. observatiegroepen					110	0,85
– gez. groepen						
techn. rechner			145	1,19	151	1,18
– gez. groepen parket-politie			469	3,85	497	3,87
– gez. bereden groepen			67	0,55	67	0,52
– gez. groepen veld-politie			46	0,38	52	0,41
– gez. landgroepen			7 511	61,60	7 544	58,77
Sub-totaal Landdienst	7 200	86,58	10 309	84,55	10 838	84,42
2. Algemene Inspectie	174	2,09	260	2,13	332	2,58
3. Rijkspolitie te water	338	4,06	507	4,16	506	3,94
4. Algemene Verkeersdienst	340	4,09	494	4,05	505	3,93
5. Dienst Luchtvaart	53	0,64	148	1,21	165	1,28
6. Opleidingsschool	108	1,30	225	1,84	236	1,84
7. Kadernschool	7	0,08	22	0,18	23	0,18
8. Verkeersschool	52	0,63	96	0,79	94	0,74
9. COME	14	0,17	52	0,43	54	0,43
10. Speurhondenschool	4	0,05	6	0,05	10	0,08
11. Overige diensten	26	0,31	74	0,61	74	0,58
Totaal	8 316	100,00	12 193	100,00	12 837	100,00

Algemeen beeld

De gezamenlijke staven van de districten nemen toe van 5,7 naar 8,3%. De landgroepen nemen af van 61,6 naar 58,8% evenals de rechnergroepen die van 4,42 teruglopen tot 4,02%. Als nieuwe activiteiten kunnen de observatiegroepen worden genoemd.

¹ Voor 1972 zijn de feitelijke sterktecijfers gebruikt.

² Bron: Jaarverslag Korps Rijkspolitie 1977.

4.1. Relatieve verdeling van de sterkte rijkspolitie in rangen

	1970	1980
Inspect. Gen.	0,01	0,01
Do I	0,11	0,10
Do II	0,40	0,25
Do III	0,30	0,25
O I	0,23	0,34
O II	0,49	1,02
Adj.	7,69	7,96
Opperw.	20,60	12,84
Overigen	70,17	77,23

4.2. Relatieve verdeling van de sterkte gemeentepolitie in rangen

	1970		1980	
	grote 3	overige	grote 3	overige
H.C. HA 1	0,05	—	0,04	—
H.C. HA 2	—	0,08	—	0,07
C.v.P. HA 2	0,15	0,10	0,11	0,11
C.v.P. HA 3	0,35	0,41	0,34	0,41
C.v.P. A 1	—	0,07	—	0,03
HIP A 1	0,91	0,71	1,03	1,01
HIP A 2	0,88	1,06	1,01	1,11
IP A 3.2	1,83	1,90	1,33	0,77
Adj. Insp.	0,30	0,05	—	—
Adjutant	2,97	4,24	3,46	5,87
Brigadier	12,42	12,78	12,46	14,98
Overigen	80,15	78,59	80,23	75,64

5.1. Korpsorganisatie van 307 man (Apeldoorn)

	HVCP	CVP	H. insp's	Insp's	Adj. en	Brigadiers	(Hoofd)- agenten	Adspiran- ten	Admini- stratief	Tech- nisch	Totaal
Korpsleiding	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	2
Stafafdeling											
Personesluzaken	—	—	—	—	1	—	—	—	9	—	10
OPEC ¹	—	—	—	—	1	5	6	—	5	—	17
Hoofdafdelingen											
Geüniformeerde dienst	—	—	—	—	—	—	—	5	—	—	5
Stafbureau geüniformeerde dienst	—	—	—	2	1	3	1	—	—	—	7
Surveillancedienst	—	—	1	1	3	10	71	—	—	—	86
Verkeerspolitie	—	—	—	1	2	5	28	—	—	—	36
Wijkdiensten	—	—	1	—	2	4	25	—	—	—	32
Bijzondere wetten	—	—	—	—	1	1	5	—	1	—	8
Justitiële Dienst											
Recherche	—	—	2	—	3	8	29	—	—	4	46
Jeugd- en zeden- politie	—	—	1	—	—	2	8	—	—	—	11
Herk. dienst, techn.	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—	4
Opsporingsdienst	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Vreemdelingendienst	—	—	—	—	—	2	5	—	—	—	7
Beheersdienst											
KOP ²	—	—	—	—	—	1	11	—	22	2	24
	—	—	5	4	14	41	189	5	41	6	307

¹ OPEC: Organisatie, planning, efficiency en communicatie.

² KOP: Kadervorming en opleiding personeel.

5.2. Korpsorganisatie van 117 man (Deventer)

	CVP	H. insp's	Insp.	Adj.'en	Brigadiers	(Hoofd)- agenten	Adspiranten	Administratief	Technisch	Totaal
Korpsleiding	1	1	—	—	—	—	—	—	—	2
Geüniformeerde dienst	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1
Stafbureau ASD	—	—	—	1	1	—	—	—	—	2
Alg. Surv. Dienst	—	—	—	1	9	51	—	1	—	62
Verkeersdienst	—	—	—	1	1	4	—	—	—	6
Justitiële dienst	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Vreemdelingendienst/ID	—	—	—	1	—	2	—	—	—	3
TOD/HKD/CID	—	—	—	1	1	—	2	1	1	6
Kinderpolitie	—	—	—	—	1	1	—	—	—	2
Recherche	—	—	—	1	2	9	—	—	—	12
Bijzondere diensten	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Rayondienst/Bijz. wetten	—	—	—	1	1	8	—	—	—	10
Beheersdienst	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Administratie	—	—	—	—	—	—	—	8	—	8
Personeelsdienst	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1
Garage	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1
	1	2	1	7	17	75	2	10	2	117

5.3. Korpsorganisatie van 70 man (Sittard)

	C.V.P.	H. insp's	Insp's	Adj.'en	Brigadiers	(Hoofd)- agenten	Adspiranten	Administratief	Technisch	Totaal
Korpsleiding	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Algemene dienst	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Afd. Surveillance	—	—	—	2	7	28	—	—	—	37
Afd. Bijzondere Diensten	—	—	—	1	2	4	—	—	—	7
Justitiële dienst	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Afd. Alg. Recherche	—	—	—	1	1	6	—	—	—	8
Bur. Kinderpolitie	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1
TOHD	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
Stafbureau VIP	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Vreemdelingendienst/ Interne en personeelszaken	—	—	—	—	—	—	—	6	—	6
Executieve vreemdelingen- zaken/ID	—	—	—	—	—	1	—	1	—	2
Receptie	—	—	—	—	—	—	—	1	—	2
Telefooncentrale	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
Huish. medewerkers	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2
Stafbureau Planning	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	—	1	—	5	10	41	—	13	—	70

5.4. Totaal district te land Utrecht 1-1-1980

Onderdelen	Organieke sterkte									
	Off. a)	Adj. f-niv.	Adj.	Owmr Adj.	Wmr (I) Owmr Adj.	Owmr	Wmr (I) Owmr	Wmr (I) Wmr (I)	Burgerambt. schaal	Totaal
16.1. Districtsstaf	7	1	3	3	2	4 + b	12 + 2a.	6 + 4b	16 + 1c + 1x	54 + 5b + 3c + 1x
16.2. Verkeersgroep	—	1	1	—	—	7	—	38	8	55
16.3. Recherchegroep	—	1	2	1	—	1	29	—	2	36
16.4. Observatiegroep	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
16.6. Groep(en) Parketpolitie	—	1	1	—	—	—	—	—	38	40
16.7. Beredengroep(en)	—	—	1	—	—	2	1	8	—	12
16.8. Groep(en) Veldpolitie	—	—	1	—	—	1	—	2	4	8
16.9. Gezamenlijke doelgroepen	—	11	13	—	—	62 + 3	—	294 + 4b + 22	25 + 1	405 + 4b + 26
Totaal	7	15	22	4	2	77 + (b + 3)	42 + 2a	348 + 8b + 22	93 + 1 + 1c + 1x	610 + 9b + 19 + 30 + 1x

- a) Zie de formatieofficieren (Bijl. L).
b) Sterfunctie.
c) Part-time tellen niet mee in de sterkte.
x) Code 20 tellen niet mee in de sterkte.
d) f-niveau.

Staf district te land: Utrecht 1-1-1980

Dienst	Afdeling	Functie	Organieke sterkte								Totaal
			Off.	Adj.	Owmr Adj.	Wmr (I) Owmr Adj.	Owmr	Wmr (I) Owmr	Wmr (I) Wmr (I)	Burgerambt. schaal	
Commando	Stafbureau Beleid en Organisatie Voorlichting	Commandant	1	—	—	—	—	—	—	—	2 + 2c
		Hoofd	—	—	—	—	—	—	—	pm	
Algemene Dienst	bureau A.D.	Hoofd (tvs. plv. distr. commandant)	—	—	1	—	—	—	—	—	3c
		Hoofd	—	—	—	—	—	2c	—	—	
		plv. Hoofd (tvs. coörd. landgroepen)	—	1d	—	—	—	—	—	—	
		Ambt. alg. zaken (tvs. coördinator landgroepen)	—	1	—	—	—	—	—	—	
		Ambt. toeg. alg. zaken	—	—	1	—	—	—	—	—	
		Ambt. surv. plannen	—	1	—	—	—	—	—	—	
		Ambt. toeg. surv. plannen (tvs. coörd. milieus)	—	—	pm	—	—	—	—	—	
		Ambt. toeg. surv. plannen	—	—	—	—	pm	—	—	—	
		Ambt. opl. en vorming	—	—	1	—	—	—	—	—	
		Ambt. toeg. opl. en vorm. (opv. jeugd. personeel)	—	—	—	—	3	—	—	—	
		Sportinstructuur	—	—	—	—	—	3	—	—	
		Schietinstructuur	—	—	—	—	—	1	—	—	

Staf district te land: Utrecht 1-1-1980

Dienst	Afdeling	Functie	Organieke sterkte								Burgerambt. schaal	Totaal
			Off.	Adj.	Owmr Adj.	Wmnr (I) Owmr Adj.	Owmr	Wmnr (I) Owmr	Wmnr Wmnr (I)			
	Meldkamer (tvs. Info Centrum)	Hoofd	—	1	—	—	—	—	—	—	—	
		plv. Hoofd (tvs. Info Centrum.	—	—	—	—	1	—	—	—	—	
		1e functionaris	—	—	—	—	—	7	—	—	—	
		2e functionaris	—	—	—	—	—	—	6	—	—	
	Algemene Zaken	Hoofd	pm	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Bijzondere Diensten	Hoofd	1	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Verkeerszaken	Hoofd	1	—	—	—	—	—	—	—	—	
		Stafambt. verb. zaken	—	pm	—	—	—	—	—	—	—	
		Verkeersadviseur	—	—	—	—	pm	—	—	—	—	
Justitiële Dienst		Hoofd	1	—	—	—	—	—	—	—	—	6 + 5b
	bureau J.D.	Hoofd	—	pm	—	—	—	—	—	—	—	
		Ambt. alg. zaken	—	—	pm	—	—	—	—	—	—	
		Ambt. vreemd. zaken	—	—	—	—	—	pm	—	—	—	
		Inl. rechercheur	—	—	—	2	—	—	—	—	—	
		Ambt. crime prov.	—	—	—	—	—	1	—	—	—	
	Recherchezaken	Hoofd	1	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Jeugdzaken	Hoofd	1	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Bijzondere Rech. Zkn.	Hoofd	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Arrestatieteam	plv. adt.	—	—	—	—	1b	—	—	—	—	
		Sectie ads. A.T.	—	—	—	—	—	—	4b	—	—	
		Ambt. secties A.T.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Administratie		Hoofd	—	—	—	—	—	—	—	—	1 x 103	16 + 1c + 1x
		Adm. Medew. Pers. zaken (tvs. plv. Hoofd)	—	—	—	—	—	—	—	—	1 x 71	
		Adm. Medewerker	—	—	—	—	—	—	—	—	3 x 32/45	
		Adm. med. Fin. en Nat. Zkn.	—	—	—	—	—	—	—	—	1 x 57	
		Adm. Medewerker	—	—	—	—	—	—	—	—	2 x 32/45	
		Adm. med. Reg. en Arch.	—	—	—	—	—	—	—	—	1 x 45	
		Admin. Medewerker	—	—	—	—	—	—	—	—	2 x 18	
		Adm. med. type- en ov. eenv. werkzaamheden	—	—	—	—	—	—	—	—	1 x 3/18	
		Admin. med. Uitv. Dienst	—	—	—	—	—	—	—	—	3 x 45	
		Ambt. Reserve Rijkspol.	—	—	—	—	—	—	—	—	1 x 57c	
		Huishoudelijke kracht	—	—	—	—	—	—	—	—	1 x 3/18 x	
		Telefoniste/Telexiste	—	—	—	—	—	—	—	—	1 x 18	
Totaal			7	4	3	2	4 + 1b	12 + 2c	6 + 4b	16 + 1c + 1x	64 + 5b + 3c + 1x	

Verkeersgroep: Utrecht

Benaming Onderdeel	Functie	Organieke sterkte in					Opmerkingen
		Adj.	Owmr	Wmr. Wmr. (I)	Burgeramt. (schaal)	Totaal	
Groepsstaf	Groepscommandant	1 d)	—	—	—	1	d) f-functie
	plv. Groepscommandant	1	—	—	—	1	
	Stafambtenaar toegevoegd	—	1	—	—	1	
	1e administrateur	—	—	—	1 x 45	1	
	2e administrateur	—	—	—	1 x 18	1	
Surveillance afdeling	Onderhoudsmonteur	—	—	—	2 x 18	1	
	Afdelingshoofd	—	1	—	—	1	
	plv. Afdelingshoofd	—	1	—	—	1	
	3e Kader functionaris	—	1	—	—	1	
Technische afdeling	Surveillant	—	—	29	—	29	
	Afdelingshoofd	—	1	—	—	1	
	plv. Afdelingshoofd	—	1	—	—	1	
	Technisch specialist	—	—	5	—	5	
Afdeling bijzondere controles	Technisch assistent/controleur	—	—	—	3 x 32/45	3	
	Afdelingshoofd	—	1	—	—	1	
	Waarnemer	—	—	4	—	4	
	Typiste	—	—	—	1 x 3	1	
Totaal		2	7	38	8	55	

Recherchegroep: Utrecht 1-1-1980

Onderdeel:	Functie:	Organieke sterkte						Opmerkingen
		Adj.	Owmr Adj.	Owmr	Wmr I Owmr	Burger- ambt. schaal	Totaal	
Staf	Commandant	1 d)	—	—	—	—	3	d) F-niveau f) wanneer aangewezen als «groeps- leider» heeft hij de rang van Opperwacht- meester
	plv. Commandant	1	—	—	—	—		
	1e Administrateur	—	—	—	—	pm		
	2e Administrateur	—	—	—	—	1 x 32		
Rech. Dienst	Hoofd	1	—	—	—	—	23	
	Distr. rech. recherche dienst	—	—	—	17	—		
	Distr. rech. verdovende middelen	—	—	—	1	—		
	Distr. rech. vuurwapenzaken	—	—	—	1	—		
	Distr. rech. helingbestrijding	—	—	—	pm	—		
	Speurhondgeleider	—	—	—	3f	—		
Districts Recherche Informatiedienst	Hoofd	—	1	—	—	—	6	
	Distr. rech. informatie- inwinning	—	—	—	2	—		
	Distr. rech. informatie- verwerking	—	—	—	1	—		
	Distr. rech. H.K.D.	—	—	—	1	—		
	Documentalist	—	—	—	—	1 x 32		
Dienst Jeugdzaken	Hoofd	—	—	1	—	—	4	
	Distr. rech. Jeugdzaken	—	—	—	3	—		
	Maatschappelijk werker	—	—	—	—	pm		
Totaal		3	1	1	29	2	36	

Groep parketpolitie Utrecht 1-1-1980

Functie:	Organieke sterkte en rangindeling				Opmerkingen
	Adj.	Owmr	Burgerambt. (schaal)	Totaal	
Groepscommandant	14	—	—	1	d) F-niveau
plv. Groepscommandant	1	—	—	1	
1e administrateur	—	—	1 x 32	1	
2e administrateur	—	—	—	—	
Kaderlid	—	—	4 x 57	4	
Parketwachter (A)	—	—	33 x 32/45	33	
Totaal	2	—	30	40	

Bereden groep: Utrecht te Bilthoven 1-1-1980

Benaming Onderdeel:	Functie:	Organieke sterkte en rangindeling				Opmerkingen
		Adj.	Owmr	Wmr (1) Owmr	Wmr Wmr (1)	
Groepsstaf	Groepscommandant	1	—	—	—	1
	plv. Groepscommandant	—	1	—	—	1
Surveillancedienst	Detachementcommandant	—	—	1	—	1
	Bereden surveillant	—	—	—	8	8
Dienst rij-instructie	Rij-instructeur	—	1	—	—	1
Totaal		1	2	1	8	12

Groep veldpolitie: Utrecht te Maarn 1-1-1980

Benaming Onderdeel:	Functie:	Organieke sterkte en rangindeling				Opmerkingen
		Adj.	Owmr	Wmr Wmr I	Burgerambt. (schaal)	
Groepsstaf	Groepscommandant	1	—	—	—	1
	plv. Groepscommandant	—	1	—	—	1
Uitvoerende dienst	Executieve ambt.	—	—	2	—	2
	Velddienstassistent/controleur	—	—	—	4 x 32/57	4
Totaal		1	1	2	4	8

Landgroepen in het district Utrecht 1-1-1980

Benaming van de groep	Organieke sterkte en rangindeling					Opmerkingen
	Adj.	Owmr	Wmr (I)	Adm. Ambt. y)	Totaal	
Breukelen	2 d)	6	23 + 4b + 2	2	33 + 4b + 2	b) sterfuncties
Bunnik	1	2	14	1	18	d) groepscht. adj.
Bunschoten	2 d)	4	23 + 1	2	31 + 1	F-niveau
Doorn	2 d)	4	23 + 4	2	31 + 4	y) schalen
Driebergen	1 d)	2 + 1	18	1 + 1	22 + 2	11 x 45
Leusden	2 d)	6 + 1	33 + 1	2	43 + 2	4 x 32
Maartensdijk	1	2	7 + 2	1	11 + 2	11 x 18
Montfoort	1	4	12	1	18	—
Mijdrecht	2 d)	6	25 + 1	2	35 + 1	26
Oudewater	1	1	7	1	10	Totaal inwoners:
Rhenen	2 d)	4	22 + 3	2	30 + 3	306 252
Vinkeveen en Waverveen	1 d)	4 + 1	16 + 3	2	23 + 4	
Vleuten-De Meern te Vleuten	2 d)	4	22 + 3	2	30 + 3	
Wijk bij Duurstede	2 d)	6	22	2	32	
IJsselstein	2 d)	7	27 + 2	2	38 + 2	
Totaal		24	62 + 3	294 + 4b + 22	25 + 1	405 + 4b + 26

Landgroepen district Utrecht 1-1-1980

Benaming van de groep	Groep omvat de gemeenten	Prognose aantal inwoners	Benaming van de posten	Benaming van de rayons		Organieke sterkte en rangindeling				
						Adj.	Owmmr	Wmmr/ Wmmr (1)	Adm. ambt.	Totaal
Breukelen	Breukelen Loosdrecht Loenen	10 364 8 209 6 919	Loosdrecht Loenen	Breukelen Loenen Vreeland en Loenersloot	groepsstaf	2d	—	—	2	4
						—	2	10 + 1 + 3b	—	12 + 3b + 1
						—	2	7 + 1 + 1b	—	9 + 1 + 1b
						—	1	4	—	5
						—	1	2	—	3
				Totaal groep	2	6	23 + 2 + 4b	2	33 + 2 + 4b	
Bunnik	Bunnik	13 639		Bunnik Odiijk/Werkhoven	groepsstaf	1	—	—	1	2
						—	1	12	—	13
						—	1	2	—	3
									Totaal groep	1
Bunschoten	Bunschoten Eemnes	17 078 6 196	Eemnes	Bunschoten	groepsstaf	2d	—	—	2	4
						—	3	17	—	20
						—	1	6 + 1	—	7 + 1
									Totaal groep	2
Doorn	Doorn Leersum Maarn	11 085 6 303 6 094	Leersum Maarn	Doorn Maarn Maarsbergen	groepsstaf	2d	—	—	2	4
						—	2	11 + 3	—	13 + 3
						—	1	6 + 1	—	7 + 1
						—	1	5	—	6
						—	—	1	—	1
				Totaal groep	2	4	23 + 4	2	31 + 4	
Driebergen	Driebergen- Rijssenburg			Driebergen	groepsstaf	1d	0 + 1	—	1 + 1	2 + 2
						—	2	18	—	20
									Totaal groep	1
Leusden	Leusden	20 061		Leusden-zuid Leusden-Centr. Achterveld	groepsstaf	2d	—	—	2	4
						—	1 + 1	13	—	14 + 1
						—	1	6	—	7
	Woudenberg Renswoude	9 200 3 060	Woudenberg Renswoude		—	1	2	—	3	
					—	2	9 + 1	—	11 + 1	
					—	1	3	—	4	
				Totaal groep	2	6 + 1	33 + 1	2	43 + 2	

Maartensdijk	Maartensdijk	8 941	Maartensdijk Groenekan/ Westbroek	groepsstaf	1	—	—	1	2
				—	1	5 + 2	—	6 + 2	
				<hr/>					
				Totaal groep	1	2	7 + 2	1	11 + 2
Montfoort	Montfoort	3 902	Willeskop	groepsstaf	1	—	—	1	2
				—	1	7	—	8	
				—	1	—	—	1	
				—	1	5	—	6	
				—	1	—	—	1	
				<hr/>					
				Totaal groep	1	4	12	1	18
Mijdrecht	Mijdrecht	12 622	Mijdrecht Mijdrecht a/d Amstel	groepsstaf	2d	—	—	2	4
				—	2	11 + 1	—	13 + 1	
				—	—	2	—	2	
				—	1	6	—	7	
				—	1	2	—	3	
				—	1	1	—	2	
				<hr/>					
				Totaal groep	2	6	25 + 1	2	35 + 1
Oudewater	Oudewater	7 146	Oudewater Hoenkoop	groepsstaf	1	—	—	1	2
				—	1	6	—	7	
				—	—	1	—	1	
				<hr/>					
				Totaal groep	1	1	7	1	10
Rhenen	Rhenen	16 834	Rhenen Elst Achterberg	groepsstaf	2d	—	—	2	4
				—	2	13 + 2	—	15 + 2	
				—	1	2	—	1	
				—	—	1	—	1	
				—	1	6 + 1	—	7 + 1	
				<hr/>					
				Totaal groep	2	4	22 + 3	2	30 + 3
Vinkeveen en Waverveen	Vinkeveen en Waverveen	8 624	Abcoude	groepsstaf	1d	1	—	2	4
				—	1	8 + 2	—	9 + 2	
				—	1 + 1	6 + 1	—	7 + 2	
				—	—	1	—	1	
				—	1	1	—	2	
				<hr/>					
				Totaal groep	1	4 + 1	16 + 3	2	23 + 4
Vleuten-De Meern (te Vleuten)	Vleuten- De Meern	16 231	Harmelen	groepsstaf	2d	—	—	2	4
				—	1	5 + 3	—	6 + 3	
				—	2	10	—	12	
				—	1	7	—	8	
				<hr/>					
				Totaal groep	2	4	22 + 3	2	30 + 3

Benaming van de groep	Groep omvat de gemeenten	Prognose aantal inwoners	Benaming de posten	Benaming van de rayons	Organieke sterkte en rangindeling				
					Adj.	Owmr	Wmr/ Wmr (1)	Adm. ambt.	Totaal
Wijk bij Duurstede									
	Wijk bij Duurstede	10 675		groepsstaf	2d	—	—	2	4
	Langbroek	2 031	Langbroek	Wijk bij Duurstede	—	2	11	—	13
	Cothen	2 427	Cothen		—	1	1	—	2
	Houten	8 844	Houten		—	1	2	—	3
				Houten	—	1	5	—	6
				Schalkwijk en Tull en 't Waal 't Goy	—	1	2	—	3
				—	—	1	—	1	
				Totaal groep	2	6	22	2	32
IJsselstein									
	IJsselstein	16 377		groepsstaf	2d	—	—	2	4
	Benschop	3 187	Benschop	IJsselstein	—	3	16 + 2	—	19 + 2
	Polsbroek	1 141	Polsbroek		—	1	3	—	4
	Lopik	8 042	Lopik		—	1	—	—	1
					—	2	8	—	10
				Totaal groep	2	7	27 + 2	2	38 + 2

Noten

Noten behorende bij par. 5.

- ¹ Doorn, J. A. A. van. Overvraging van het beleid; over oorzaken en gevolgen van bestuurlijke onmacht. *Beleid en Maatschappij*, 1980.
- Doorn, J. A. A. van en C. J. A. Schuyt. *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1978, blz. 18.
- ² Tromp, B. Kraken als actievoeren, *Sociologische Gids* 1981. wo 1- blzz. 9 en 10.
- ³ Zie o.m. Schumacher, P. *De minderheden*, Amsterdam, 1980.
- ⁴ *Bevolkingsprognose alloctonen in Nederland. Deel I Sociaal Cultureel Planbureau*. Den Haag 1980.
- ⁵ *Maandstatistiek voor politie en justitie*.
- ⁶ Dijk, J. J. M. van en C. H. D. Steinmetz. In tal en last I *Intermediair* wo 38, 1980.
- ⁷ Dijk, J. J. M. van en C. H. D. Steinmetz. *De WODC-slachtofferenquêtes 1974–1979*. Staatsuitgeverij, Den Haag 1980.
- Fiselier, J. D. S. *Slachtoffers van delicten; een onderzoek naar verborgen criminaliteit*, Utrecht 1978.
- ⁸ *Financieel-economisch management*, april 1981.
- ⁹ Zijbon, A. *Wirtschaftskriminalität als gewirtschaftliches Problem*, München, 1972.
- ¹⁰ Dessaur, C. I. en L. G. H. Gunther Moor, *Criminaliteit en openbare orde*, 1977.
- ¹¹ *De komende vijftwintig jaar*. Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag, 1977, blzz. 107 en 108.

Noten behorende bij par. 6

- ¹² o.c. noot 7.
- ¹³ Zie ook Nolan, J. T. *Managing police demand*, *Police chief*, 1978, 42/2 blzz. 70–74.
- ¹⁴ Zie o.m.:
 - Chaiken, J. M. *What's known about deterrent effects of police activities*, Santa Monica, The Rand corporation 1976.
 - Hellen, N. A. *review of police reserach in the United States*. Paper gepresenteerd op de conferentie onderzoek ten behoeve van de politie, Stockholm, 1977.
 - Schnelle, J. F. et. al. *Patrol evaluation research: A multiplebaseline analysis of saturation Police patrolling during day and night hours*, in: *Journal of Applied Behaviour Analysis*, 1977. wo. 10 blzz. 33–40.
- ¹⁵ Zie het rapport van de Centrale Politie Surveillance Commissie. *De wijkagent bij de Nederlandse politie*, 1979.
- ¹⁶ *Sterkte van de Politie*, rapport van de Projectgroep Organisatiestructuren, Staatsuitgeverij Den Haag, 1980.
- ¹⁷ o.c. noot 7.

Noten behorende bij bijlage 2

- ¹ Zie onder meer E. Cumming et. al., *Policeman as philosopher, guide and friend*, *Social Problems*, 1964, vol. 12 (276–286); Punch M. en T. Naylor, *The Police: A social service*, *New Society*, 1973, 24 (358–361); Junger-Tas, J. *Taak en functie van de geüniformeerde politie*, *Sociologische Gids*, 1978/6 (539–554); R. C. Geerlings, *Politie-surveillance*, 1978, scriptie Rijksuniversiteit Groningen; J. R. Lilly, *what are the police now doing*, *Journal of Police science and Administration*, 1978, 6/1 (51–60).
- ² G. W. Cordner, *Police patrol work load studies: a review and critique*, *Police Studies*, 1979, 2/2 (50–60).
- ³ G. P. Whitaker et. al., *Measuring Police Agency Performance*, 1980, National Institute of Justice, Maryland.
- ⁴ R. Hauge, *Police and the publice*, 1977, Stockholm.
- ⁵ Vooral de relatief onbelangrijke hulpgerichte meldingen groeien, zie het rapport *Gewenste Korpssterkte gemeentepolitie Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht*, 1978.
- ⁶ Zie Cordner, o.c. noot 2.
- ⁷ o.c. noot 5.
- ⁸ o.c. noot 5.
- ⁹ De noodzaak hiervan wordt ook onderstreept in het rapport *Gewenste Korpssterkte* (o.c. noot 5).
- ¹⁰ J. T. Nolan, *Managing police demand*, *Police chief*, 1978, 42/2 (70–74).
- ¹¹ J. H. Karel en C. D. van der Vijver, *Computermodellen voor de planning van de assistentiesurveillance*, 1980. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- ¹² D. P. Tarr, *Analysis of Response Delays and Arrest Rates*, *Journal of Police Science and Administration*, 1978, 6/1 (429–451); Kansas City Police Department, *Response Time Analysis 1977* (2 Vols).
- ¹³ Een voorbeeld van deze toepassing is te vinden in het rapport *Gewenste Korpssterkte* (o.c. noot 5).
- ¹⁴ Hierbij wordt gebruik gemaakt van gecomputeriseerde modellen (o.c. noot 11).
- ¹⁵ Recent onderzoek heeft dit aspect – ten dele – op losse schroeven gezet, zie G. E. Kelling, T. Pate, D. Dieckman, G. E. Brown, *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*, 1974, Washington D. C. The Police Foundation.
- ¹⁶ Junger-Tas, o.c. noot 1; Whitaker et. al. o.c. noot 3.

- ¹⁷ Zie onder meer Geerlings (o.c. noot 1), de Projectgroep Organisatiestructuren: *Sterkte van de Politie*, 1979, Den Haag: Staatsuitgeverij; en het ongepubliceerde memorandum van het Stafbureau Organisatie en Efficiency van het Ministerie van Justitie, nr. 98/77 van 12 augustus 1977.
- ¹⁸ Projectgroep Organisatiestructuren, o.c. noot 17.
- ¹⁹ O.c. noot 5; deze discrepantie kan een gevolg zijn van de discussies die in de rechtspositionele sfeer zijn gevoerd.
- ²⁰ C. I. Dessaur en L. G. M. Gunther Moor, *Criminaliteit en openbare orde*, 1977, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- ²¹ Deze hebben onder meer het ontstaan van de Criminele Inlichtingendiensten en de post- en volgploegen sterk beïnvloed, evenals de arrestatie-eenheden. Ook hebben belangrijke materiële uitbreidingen plaats gevonden, zoals gepantserde voertuigen in verband met terreurbestrijding.
- ²² Projectgroep Organisatiestructuren, o.c. noot 17.
- ²³ O.c. noot 22; deze stelling is overgenomen in een aantal beleidsreacties, die verschenen naar aanleiding van het POS-rapport.
- ²⁴ Gezien de aangiften verwacht de bevolking in ieder geval enigerlei actie van de politie.
- ²⁵ P. W. Greenwood et. al., *The criminal Investigation Process*, 1975, Santa Monica, The Rand Corporation zie voor Nederland: E. Nuyten-Edelbroek en J. B. ter Horst, *Projectmatig Rechercheren*, 1980, Den Haag. Ministerie van Justitie.
- ²⁶ H. Goldstein, *Improving Policing, A problem oriented approach, Crime and Delinquency*, 1979 (236–258).
- ²⁷ J. J. M. van Dijk en A. C. Vianen, *Omvang en Ontwikkeling van de criminaliteit – slachtoffer enquêtes 1474–1477*, 1977, Den Haag, Ministerie van Justitie.
- ²⁸ Dit is een ontwikkeling die zich voordoet in een groot aantal landen, zie *Polizei Technik Verkehr*, no. 6, februari 1978.
- ²⁹ Zie het rapport van de Centrale Politie Verkeerscommissie over Gericht Verkeerstoezicht (1974) en de studie van R. Engel: *Summary of Traffic Enforcement Literature*, 1980, Toronto: Rohrer, Hibler en Replogle.
- ³⁰ Deze mening werd onderstreept op de landelijke studiedag van de CPVC over dit onderwerp op 13 november 1979.
- ³¹ Zie voor een overzicht van deze problemen: C. D. v.d. Vijver, *Gericht Verkeerstoezicht, waarom geeft dat problemen*, 1979, Utrecht.
- ³² In 1980 werd 9 maal grootschalige bijstand verleend die, alleen aan het feitelijke optreden en de directe aanwezigheid zo'n 70 manjaar kostte (los van de inzet van het eigen korps). Dit is een onderschatting van de werkelijke tijdsinvestering, omdat reistijden, dienstverschuiving en bijstand buiten de ME niet zijn meegerekend. In dit verband is overigens niet primair het aantal manjaren relevant, als wel de piekbelasting en de onvoorspelbaarheid die eisen stellen aan de beschikbaarheid.
- ³³ Dessaur en Gunther Moor stellen in de toekomstverwachting over de ontwikkeling van de criminaliteit dat de overtuigingsdelicten ten opzichte van de commune delicten sneller zullen groeien.
- ³⁴ Er ligt voor de overheid een belangrijke taak om zo adequaat mogelijk op deze ontwikkeling te reageren. Onder meer in verband hiermee wordt thans een onderzoek uitgevoerd naar de hiermee samenhangende problemen.
- ³⁵ Gegevens ontbreken over de aard en ernst van de problematiek in kleinere gemeenten.
- ³⁶ Junger-Tas, J. en A. A. van der Zee-Nefkens, *Publiek en politie*, 1978, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Smale G. J. A., *Slachtoffers ernstige vermogens- en geweldscriminaliteit deel II: de immateriële problematiek*, 1980, Groningen: Criminologisch instituut.
- ³⁷ A. J. Reiss, *Police and the Community*, 1980, Montreal.
- ³⁸ In Nederland is het de Projectgroep Organisatie Structuren geweest die deze benadering naar voren bracht (1979), mede op basis van soortgelijke ontwikkelingen in het buitenland.
- ³⁹ Zie het rapport van de Centrale Politie Surveillance Commissie, *De wijkagent bij de Nederlandse Politie*, 1979.
- ⁴⁰ Onder meer in de Zuidelijke IJsselmeerpolder, Delft, Sittard en Epe.
- ⁴¹ Zie voor een korte schets van enkele van dit soort projecten: Kruyswijk, A. J., *Teampolitie: Integratie, werkstructurering en werkoverleg; een literatuurverkenning*, 1980, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- ⁴² Hiermee wordt niet gesuggereerd dat deze negatieve reacties als een vaststaand gegeven moeten worden beschouwd. Men kan ze proberen te voorkomen door of te reageren volgens de verwachtingen, of de verwachtingen bij te stellen, bij voorbeeld door voorlichting.
- ⁴³ Een groot deel van het normafwijkende gedrag hangt samen met de noodzaak een taak uit te voeren zonder dat daartoe vanuit de optiek van de politiemann voldoende mogelijkheden bestaan, bij voorbeeld in de zin van bevoegdheden.
- ⁴⁴ Funk, A. U. Krauss en T. van Zabern, *Die Ansätze zu einer neuen Polizei-Vergleich der Polizei-entwicklung in England: Wales, Frankreich und der Bundesrepublik*, in: F. Blankenburg (ed), *Politik der inneren Sicherheit*, 1980.
- ⁴⁵ O.c. noot 44, Funk et. al. hebben met name dit aspect op het oog.
- ⁴⁶ Dit punt wordt door de Projectgroep Organisatiestructuren benadrukt (Politie in verandering, 1977, Den Haag: Staatsuitgeverij). Beide ontwikkelingen worden besproken in: Outrive L. van en C. Fijnaut, *Police and the organization of prevention*, ongepubliceerd paper aangeboden op de conferentie management and control of the police organization, te Breukelen, december 1980.
- ⁴⁷ Kelling et. al. (o.c. noot 15). Zie voor een bespreking: Vijver C. D. van der en W. Broer, *Politie-onderzoek, problemen en mogelijkheden*, in: *Sociologische Gids*, 1978, no. 6 (465–486).
- ⁴⁸ Zie voor een overzicht: Fijnaut, C. Tien jaar Nederlandse gemeentepolitie in: C. Nuyks (red.), *Politieproblemen Antwerpen 1979*. blzz. 97–172.

- ⁴⁹ Broer, W. Politie en beleid; visies van beleidsfunctionarissen op politie-opleiding en -praktijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 1979.
- ⁵⁰ Kuyvenhoven, A. Besluitvorming in een gemeentelijk politiekorps, doctoraalscriptie Erasmus Universiteit, 1980, niet gepubliceerd.
- ⁵¹ O.c. noot 49.
- ⁵² Zie o.m.: Bittner, E. A theory of the police in:
H. Jacob (ed.) The potential for reform of criminal Justice, London, Sage, 1974.
– Sykes, R. E.
A Regulatory theory of policing; a preliminary statement in R. Bayley (ed.) Police and society. New York, 1978.
- ⁵³ Niederhefer, A. Behind the shield, Doubleday, New York, 1967.
- Manning, P. K. Police work: the social organization of policing. MIT-press, London, 1977.
- ⁵⁴ Zie CM:
Holdaway S. Changes in urban plicing in: The British Journal of Sociology, Vol 23, juni 1977, blzz. 119–137.
- ⁵⁵ In elk korps geldt een reeks van dienstvoorschriften e.d., waarin richtlijnen worden gegeven voor de uitvoerende werkzaamheden. Controle hierop vindt doorgaans slechts marginaal plaats.
- ⁵⁶ Punch M. Policing the inner city. Mac Millan, London 1979.
- ⁵⁷ O.c. noot 1 en 54.
- ⁵⁸ Dijkhuis, J. Gevolgen van automatisering bij de politie. Onderzoek ingesteld in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Nog niet gepubliceerd.
- ⁵⁹ «Sterkte van de politie», rapport van de Projectgroep Organisatie Structuren. Staatsuitgeverij, Den Haag 1980.
- ⁶⁰ Boydston, J. E. et. al. Patrol staffing in San Diego. One – or two officer units. The system Development Corporation. The Police Foundation, Washington, 1977.
- ⁶¹ O.c. noot 11.
- ⁶² Zie o.m.:
Chaikes, J. M. What's known about deterrent effects of police activities, Santa Monica, The Rand Corporation, 1976.
- ⁶³ Wuyben-Edelbroek, E. C. M. en J. B. Ter Horst. Projectmatig rechercheren. WODC. Den Haag, 1980.
- ⁶⁴ Politie in verandering en sterkte van de politie Projectgroep Organisatie Structuren. Staatsuitgeverij. Den Haag, 1978 en 1980.
- ⁶⁵ O.c. noot 41.
- ⁶⁶ Rapport inzake de structuur en formatie van het Staforgaan van een district ter land en het Korps Rijkspolitie. Ministerie van Justitie, Den Haag 1980.
- ⁶⁷ Broer, W. Problemen rond een wijkteam-experiment: een CASE-study, Ministerie van Binnenlandse Zaken verschijnt binnenkort.

Noten behorende bij bijlage 3

- ¹Manning, P. K. Police work: the social organization of policing, MIT-Press London, 1977.
- ² Kelling, G. L. et. al. The Kansas City prevention Patol Experiment, Summery Report: Washington, D. C. Police Foundation 1974.
- ³ O.c. noot 2.
- ⁴ Jonger-Tas, J. Taak en functie van de geüniformeerde politie, Sociologische Gids, 1978/6 (blz. 539–554).
- ⁵ Hoorn, Th. P. van en H. J. v.d. Schroef. Als sanering dreigt. Samson-WIVE. Alphen a/d Rijn 1980.
Brener, F. J. C. I. en C. Lusaure, Reorganisatie en sanering organisaties onder druk UPR Rotterdam 1974.
- ⁶ Junger-Tas, J. en A. A. van der Lee-Wefkens. Publiek en politie. WODC. Den Haag 1978.