lok. 351.74*2.1

P O L I T I E I N V E R A N D E R I N G

EEN VOORLOPIG THEORETISCH MODEL

RAPPORT

K. Heijink, gemeentepolitie Groningen, projectleider
drs. H. Andersson, Nederlandse Organisatie Kring
drs. J.Th.A.M. Berkhout, Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. E.E. Nordholt, gemeentepolitie Groningen
P.C. Peters, Ministerie van Binnenlandse Zaken
mr. M.A. Straver, gemeentepolitie Haarlem
mr. J. Wiarda, gemeentepolitie Utrecht

PROJECTGROEP ORGANISATIE STRUCTUREN

7584 C

BIBLIOTHEEK
Nederlandse Politie
Academie Apeldoorn

ISBN 90 12 02115 4

TEN GELEIDE

> "Blijven wij staan binnen hetgeen wij van onze voorouders ontvingen; doen wij zelve niets; verzetten wij ons tegen tijdige verbetering; dan komt, in de plaats van verbetering, omkeer van zaken. Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgend tijdvak verwarring van beweging". [1)]

Aldus Thorbecke, wiens gedachten ruim honderd jaar nadat zij werden uitgesproken nog steeds niet zijn "vermolmd". Juist gezien de sociale, culturele en politieke veranderingen die de periode waarin wij thans staan kenmerken, hebben ze aan actualiteit gewonnen.

Toepassing van deze gedachten op het werk van de projectgroep rechtvaardigt de stelling, dat denken over het organiseren van politie, zonder twijfel mede het overdenken van die veranderingen dient in te houden.

Het impliceert, om met de woorden van Thorbecke te spreken, een zoeken naar het "eigen beginsel van beweging" om vanuit die beweging impulsen tot vernieuwing te geven.

Verandering in de zin van vernieuwing betekent vooruitzien. Geplande verandering veronderstelt een toekomstprojectie, een beleidsvisie, waarin niet alleen de gronden voor die ontwikkeling en vernieuwing, doch tevens de wegen waarlangs, alsmede de richting waarin veranderd dient te worden, zo duidelijk mogelijk moeten zijn aangegeven.

Vanuit deze optiek heeft de projectgroep getracht aan de eerste fase van haar opdracht te voldoen. Een fase, waarin de steun van allen, die op enigerlei wijze bij de totstandkoming van dit rapport betrokken zijn geweest, als onontbeerlijk is ervaren.

De erkentelijkheid hiervoor betreft wel zeer in het bijzonder prof. mr. R. Crince Le Roy, hoogleraar in de bestuurskunde en het administratief recht aan de Rijksuniversiteit te Utrecht. Zonder zijn adviezen en zijn stimulerende begeleiding zou deze studie niet op deze wijze haar gestalte hebben kunnen krijgen.

7584C

BIBLIOTHEEK
Nederlandse Politie
Academie Apeldoorn

Inhoudsopgave: bladzijde:

1. Inleiding 1

1.1. Aanleiding tot de opdracht: het vraagstuk van sterkte en formatie 1

1.2. Probleemstelling en doel van de opdracht 6

1.3. Werkwijze en verantwoording 14

1.4. Opzet van het rapport 17

2. De huidige politieorganisatie 21

2.1. Traditionele benadering 21

2.1.1. Inleiding 21

2.1.2. Functie 23

2.1.3. Functioneren 26

2.1.4. Structuur 30

2.1.5. Conclusies 32

2.2. Keerpunt '66: middelenemancipatie 34

2.2.1. Inleiding 34

2.2.2. Functie 36

2.2.3. Functioneren 38

2.3.4. Structuur 42

2.3. Noodzaak tot veranderen 43

3. Naar een andere politieorganisatie 46

3.1. Inleiding 46

3.1.1. Maatschappelijke functie en organisatie 46

3.1.2. Organisatorische begrippen 47

3.2. Functie van de politie 51

3.3. Visie op organiseren van de politie 59

3.3.1. Inleiding 59

3.3.2. Organisatorische opzet 59

3.3.3. Bemanning en middelen 81

3.4. Samenvatting 88

4. Het integratiemodel voor de politieorganisatie 90

4.1. Inleiding 90

4.2. Functie, doelen en activiteiten 91

4.3. Organisatorische opzet 92
4.3.1. Naar een andere structuur 92
4.3.2. Gedecentraliseerde uitvoering 93
4.3.3. Specialistische ondersteuning 94
4.3.4. Vormen van niet-specialistische ondersteuning 99
4.3.5. Minder niveaus 102
4.3.6. Beleidsdeelname 106
4.3.7. Beheersingsproces 114
4.3.8. Uitvoering 122
4.4. Bemanning en middelen 128

5. Ontwikkelingen van de Nederlandse politie 131
5.1. Inleiding 131
5.2. Onderzoek in de praktijk 132
5.2.1. Aard en doelen van het onderzoek 132
5.2.2. Objecten en aanpak van het onderzoek 134
5.2.3. Aanpak op plaatselijk en regionaal niveau 138
5.3. Consequenties voor de departementen van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën 138
5.4. Aanpak van het vraagstuk van sterkte en formatie 141
5.5. Overige gebieden van onderzoek 146
5.6. Organisatie en planning van de opdracht 152
6. Samenvatting 158

Noten 169

Bijlagen *) bij het rapport "Politie in verandering", een voorlopig theoretisch model.

Inhoudsopgave:

1. Politie in verandering
1.1. Verkenning vanuit een juridisch perspectief 3
1.2. Verkenning vanuit een sociologisch perspectief 135
1.3. Verkenning vanuit een bestuurskundig perspectief 294

2. Historische analyse van de bepaling van de sterkte en de formatie van de gemeentelijke politiekorpsen sedert 1945 341

*) In een afzonderlijke band uitgegeven bij de Staatsdrukkerij, Den Haag, maart 1977.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding tot de opdracht: het vraagstuk van sterkte en formatie

Het vaststellen van de sterkte en formatie van een gemeentelijk politiekorps in Nederland vindt zijn formele grondslag in de Politiewet. In deze wet, die dateert uit 1957, is vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden hiervoor tussen de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Justitie en de Burgemeester zijn verdeeld. Artikel 5 draagt de vaststelling van de sterkte en rangindeling van de gemeentelijke politiekorpsen op aan de Minister van Binnenlandse Zaken. De Burgemeester van de betreffende gemeente dient daarbij te worden gehoord. Voor zover betreft de onderdelen meer in het bijzonder belast met recherchewerkzaamheden en het toezicht op vreemdelingen, geschiedt die vaststelling in overeenstemming met de Minister van Justitie.
Artikel 3 van de wet draagt de algemene leiding, de organisatie en het beheer van de gemeentelijke politiekorpsen op aan de Burgemeester. Er bestaat echter een nauwe samenhang tussen de organisatie enerzijds en de sterkte en formatie anderzijds. Het beleid ten aanzien van beide zaken vraagt een nauwe samenwerking tussen de Minister en de Burgemeesters, tussen het Departement en de korpsen.

Bij de inwerkingtreding van de Politiewet in 1958 bestond in het algemeen het gevoelen, dat de wet een goede regeling bood voor de organisatie, het beheer, de taak en bevoegdheden van, en het gezag over de gemeente- en rijkspolitie. Later bleken er bij de uitvoering van de wet op diverse gebieden problemen te ontstaan, ook ten aanzien van de bepaling van de sterkte en de formatie.
In hoeverre de oorzaken daarvan gezocht moeten worden bij de wettelijke regeling, het bestel, het Departement, of bij de korpsen, is moeilijk vast te stellen. De projectgroep organisatiestructuren is van oordeel, dat het wettelijk kader als zodanig niet al te veel belemmeringen opwerpt voor het kiezen van de juiste grondslagen voor de benadering van sterkte en formatie. Er moet daarom

meer worden gedacht in de richting van de overige genoemde factoren. Dat de wijze waarop er in het algemeen over politie werd, en nog wordt gedacht, daarbij een belangrijke rol speelt, lijkt moeilijk te ontkennen. Het bestel, beheer en gezag stonden daarin zo centraal, dat het functioneren van de politie daarmee verder nauwelijks meer in verband werd gebracht.

Onder de sterkte van een politiekorps wordt verstaan het aantal medewerkers; de formatie, of rangindeling, geeft het maximum aantal medewerkers aan dat per rang in een korps aanwezig mag zijn.
In verband met de benadering van de sterkte en formatie dient zich een tweetal fundamentele vragen aan:
- Op welke gronden worden de sterkte en de formatie bepaald?
- Op welke wijze komt de besluitvorming ten aanzien van de sterkte en de formatie, gezien de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Burgemeester, in de praktijk tot stand?

Zoals nog zal worden toegelicht is het tot op heden niet gelukt om tot bevredigende uitgangspunten voor vaststelling van sterkte en formatie te komen. Als gevolg van het ontbreken van deugdelijke uitgangspunten voor de vaststelling, worden steeds meer vraagtekens geplaatst bij de wijze waarop de beslissingen tot stand komen.

In het tweede deel van dit rapport, bestaande uit een viertal bijdragen over ontwikkelingen met betrekking tot de politie [1], is een analyse opgenomen van de wijze waarop de bepaling van de sterkte en de formatie van de gemeentelijke politiekorpsen zich sinds 1945 heeft ontwikkeld.
Daarom wordt in deze inleiding volstaan met het aangeven van die aspecten van de problematiek, waardoor verduidelijkt kan worden wat de aanleiding tot de opdracht van de projectgroep organisatiestructuren, is geweest.

Allereerst wordt hier een aantal aspecten genoemd van de eerste vraag, dus die naar de gronden waarop de sterkte en de formatie

werden vastgesteld.
De bepaling van de sterkte en formatie van de gemeentelijke politiekorpsen heeft steeds plaatsgevonden vanuit de achtergrond van de financiële vergoeding, die aan de gemeenten ter beschikking kon worden gesteld om een goed politiekorps in stand te kunnen houden. Uitgangspunt hierbij is - evenals dit bij de uitkering van het gemeentefonds het geval is - het inwonertal van de betrokken gemeente.
Door toename van het inwonertal wordt jaarlijks extra geld voor de gemeentelijke politiekorpsen beschikbaar gesteld voor verhoging van de sterkten (jaarlijks accrès).
De sterktebepaling komt in concreto neer op verdeling van de beschikbare financiële middelen over de verschillende gemeenten.
De sterkte en formatie van het Korps Rijkspolitie wordt vastgesteld door de Minister van Justitie. Hierop wordt in het rapport niet nader ingegaan.
Op grond van het accrès worden de sterkte en de formatie jaarlijks bijgesteld. Deze bijstelling wordt opgevat als een "technisch" vraagstuk. Hiermee wordt bedoeld dat dit gebeurt op basis van normen, die uitgaan van het aantal inwoners per gemeente, en die worden uitgedrukt in formules. Deze formules worden, afhankelijk van de financiële ruimte bijgesteld.
Bij de toepassing van de normen worden door de betrokkenen steeds sterker de bezwaren onderkend van het feit, dat deze op vage gronden tot stand zijn gekomen. Dit leidt er toe, dat de normen steeds vaker ter discussie worden gesteld. De argumenten die van verschillende zijden in deze discussie worden aangevoerd, zijn hoofdzakelijk van tweeërlei aard.

- De ontwikkelingen in de maatschappij zouden een intensievere bemoeienis van de politie vergen. Verschuivingen in de criminaliteit en de opkomst van de internationale handel in verdovende middelen maakten extra mankracht bij de politie noodzakelijk, zo werd betoogd. Ook op andere ontwikkelingen zoals op het gebied van milieu, verkeer en welzijn wordt gewezen om aan te tonen dat de politietaak is verzwaard.
- Het aantal inwoners in de kernen van de groot-stedelijke gebie-

den loopt terug. Hoewel de woonfunctie van die kernen vermindert, betekent dit geenszins een afneming van de overige functies, bijvoorbeeld op het gebied van de recreatie, de handel, de industrie en de dienstverlening, aldus de gedachtengang om aan te tonen dat er niettemin méér politie nodig is.

Hoewel de reactie in politiekringen op deze ontwikkelingen in de maatschappij is, dat de toch vrij algemene neiging om voortdurend meer mankracht te vragen, erdoor wordt versterkt, is de projectgroep er niet bij voorbaat van overtuigd dat daarmee alleen, of zelfs maar in hoofdzaak, de oplossingen voor de problematiek kunnen worden bereikt. Veeleer moet aandacht worden geschonken aan de wijze waarop de politie haar functie in de maatschappij vervult.

Uiteraard dienen aan de bovengenoemde maatschappelijke ontwikkelingen consequenties te worden verbonden voor de politie. Er wordt veel gesproken over veranderingen bij de politie. Gedoeld wordt dan nog steeds teveel op veranderingen in het politiebestel. Er wordt gedacht aan een regionale (gemeente- en rijks-)politie. Er ontstaan landelijke specialistische politieteams. De toedeling van bevoegdheden op het gebied van beheer en gezag staan voortdurend ter discussie.

Voordat kan worden ingegaan op de grondslagen voor de benadering van sterkte en formatie van de politie dienen de volgende, fundamentele vragen aan de orde te worden gesteld.

- Wat is de functie van de politie in de maatschappij?
- Op welke wijze dient die functie te worden vervuld?
- Wat zijn de consequenties die daaruit dienen te worden getrokken voor de organisatie van de politie, zowel op landelijk en plaatselijk niveau, als ten aanzien van de interne organisatie van politie-eenheden?

Het zoeken naar de antwoorden op deze vragen is het enige zinnige startpunt voor de benadering van sterkte en formatie van de politieorganisaties. Deze gedachtengang, om de functie van de politie als uitgangspunt te nemen, teneinde na te gaan "of het politieapparaat nog wel zodanig is georganiseerd, dat het aan de maat

van de tijd is", zoals de Minister van Binnenlandse Zaken het kort geleden in de Tweede Kamer uitdrukte [2], wordt in paragraaf 1.2., handelend over de probleemstelling en het doel van de opdracht, nader uitgewerkt.

In de afgelopen jaren zijn er diverse pogingen ondernomen om betere grondslagen te vinden voor het sterkte- en formatiebeleid. Zo is gezocht in de richting van het peilen van de behoefte aan politieactiviteit. Een benadering die weliswaar uitgaat van de functie van de politie, maar die strandde op het probleem, dat het effect van politieoptreden niet of moeilijk in meetbare grootheden is uit te drukken. Andere pogingen gingen in de richting van de interne organisatie van de korpsen. Door middel van een onderzoek naar de opbouw van de organisatie werd getracht een basis te verkrijgen voor de vaststelling van een bepaalde sterkte en formatie per korps. Omdat een "objectieve" grondslag voor de beoordeling ontbrak, werd in vele gevallen van de bestaande normen afgeweken, waardoor deze naar aanleiding van de toepassing in de praktijk voortdurend bijgesteld moesten worden.

Door verband te leggen tussen de criteria en normen voor de sterkte en formatie èn de organisatie van de politiekorpsen, komt de tweede van de op pagina 2 gestelde vragen aan de orde, namelijk de wijze waarop de beleidsvorming ten aanzien van de sterkte en formatie - gezien de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Burgemeester - in de praktijk plaatsvindt.
Die vaststelling is weliswaar de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken, maar het zal duidelijk zijn, dat het Ministeriële beleid ten aanzien van een korps repercussies heeft voor de competentie van de Burgemeester.
Door de Burgemeesters worden, behalve de hiervoor genoemde argumenten, ontleend aan de ontwikkelingen in de maatschappij, waarvoor meer mankracht gevraagd wordt, ook argumenten ontleend aan de personeelsproblematiek en de opbouw van de organisatie.
Gezien de verdeling van verantwoordelijkheden is de beoordeling

van deze argumenten door het Departement van Binnenlandse Zaken bijzonder moeilijk, omdat immers nooit de totale organisatie en het door de korpsen gevoerde beleid ter discussie kunnen worden gesteld. Men beperkt zich tot die facetten van de organisatie, die van belang zijn ter argumentering van korpsuitbreiding. Het zal daarom duidelijk zijn dat de sterkte- en formatievaststelling tot problemen heeft geleid en moet leiden.

De ontwikkelingen inzake de sterkte en formatie van de gemeentelijke politiekorpsen zijn dan ook op een punt gekomen, waar men zich van verschillende zijden is gaan afvragen of een verdere verhoging van de sterkte en aanpassing van de formatie wel een voldoende antwoord kunnen bieden op de vragen met betrekking tot het functioneren van de politie in de samenleving.

1.2. Probleemstelling en doel van de opdracht

Tegen de achtergrond van de in de vorige paragraaf geschetste problematiek werd de projectgroep organisatiestructuren ingesteld [3].

In het op 1 mei 1976 verschenen onderzoekplan van de projectgroep is de probleemstelling als volgt geformuleerd [4]:
"De door de gemeentelijke politiekorpsen als onevenredig ervaren verhouding tussen de werklast enerzijds en de door de Minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 5 van de Politiewet vastgestelde korpssterkte anderzijds, heeft niet alleen vanuit de korpsen, doch tevens vanuit andere geledingen binnen onze samenleving geleid tot een sterke drang gericht op verhoging van sterkte der politiekorpsen. De redelijkheid van deze drang (beschouwd vanuit een wederzijds perspectief) kan met behulp van de huidige criteria ter bepaling van de korpssterkte onvoldoende worden beoordeeld".

Voor de aanpak van de probleemstelling geeft de beschikking tot instelling van de projectgroep aanwijzingen. Deze luiden dat er een onderzoek moet worden ingesteld naar de sterkte, formatie en

organisatie van de gemeentelijke politiekorpsen. Het tweede artikel van de beschikking bevat de opdracht, in eerste instantie een globale schets te geven van de sterkte van de geüniformeerde dienst voor een gemeente van 125.000 à 200.000 inwoners. Deze schets zou tevens aard, niveau en aantal van de onderscheidene functies bij de geüniformeerde dienst aan moeten geven en voorlopige organisatiemodellen moeten bevatten waarin de opzet van de geüniformeerde dienst zover mogelijk is uitgewerkt. In de beschikking wordt overwogen, dat er een gefundeerd onderzoek dient te worden verricht. Dit heeft de projectgroep op twee manieren trachten waar te maken. In de eerste plaats door in het onderzoek zoveel mogelijk gebruik te maken van kennis en inzichten uit de diverse wetenschapsgebieden, zowel voor wat betreft de inhoudelijke voorstellen als voor de aanpak van het onderzoek (zie hiervoor verder de paragrafen 1.3. en 1.4.). In de tweede plaats heeft de projectgroep er naar gestreefd oorspronkelijke vraagstellingen op te werpen en niet van min of meer vaststaande veronderstellingen uit te gaan. In deze benadering rijzen de volgende vragen:

- Kan er een uniform organisatiemodel voor alle politieorganisaties boven een bepaalde omvang worden ontwikkeld, waaruit direct de sterkte en de formatie vallen af te leiden?
- Is het een juiste vraagstelling om, zoals uit de hiervoor aangehaalde instellingsbeschikking blijkt, separaat de sterkte en formatie van de geüniformeerde dienst te onderzoeken, moet niet eerst de vraag worden gesteld en beantwoord of een politiekorps een organisatievorm moet hebben met een aparte geüniformeerde dienst?
- Op welke wijze dienen de artikelen 3 en 5 van de Politiewet met betrekking tot het gestelde over de organisatie in de praktijk te worden gehanteerd, er van uitgaande dat de Burgemeesters en de Minister van Binnenlandse Zaken in deze ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben?

Zoals uit deze en de in paragraaf 1.1. opgeworpen vragen blijkt, meent de projectgroep de opdracht vanuit een gefundeerde visie op de politie en de organisatie van de politie te moeten benaderen.

In de benadering van een organisatievraagstuk als dat van sterkte en formatie, wordt het denken over organiseren vaak gereduceerd tot het zoeken naar een structuur. Een tweede ongeoorloofde simplificatie ontstaat, wanneer men de organisatiestructuur gelijk stelt aan het organisatieschema, vooral wanneer dit schema dan te weinig wordt gezien als een hulpmiddel om de werkelijkheid inzichtelijk te maken zodat er veel meer uit wordt afgeleid dan er in feite in wordt weergegeven [5].

Dat dit denken in structuren bij de benadering van organisatievraagstukken zo centraal is komen te staan is verklaarbaar.

Tot voor kort overheerste in organisatieonderzoeken namelijk een eenzijdig streven naar een zo groot mogelijke efficiëncy. Dit wil zeggen dat er eigenlijk uitsluitend werd gekeken naar de aanwending van mensen en middelen in een gegeven organisatorische situatie. De doelen van de organisatie en de hoofduitvoeringswijzen (de algemene uitgangspunten, kaders en hoofdlijnen voor de uitvoering) waarmee deze doelen moesten worden gerealiseerd bleven buiten beschouwing.

Hoe belangrijk dit streven naar een zo doelmatig (efficiënt) mogelijke organisatie ook is, het mag nooit alleen staan. Pas wanneer ook vragen worden gesteld over de doelgerichtheid (= effectiviteit), dit wil zeggen de mate waarin de doelen worden gerealiseerd, wordt een evenwichtig beeld verkregen.

Het efficiëncy-streven heeft ook in de politieorganisaties, zoals in zo vele organisaties, tot nu toe overheerst. Als er pogingen werden gedaan de effectiviteit te onderzoeken, dan gebeurde dit op het operationele niveau. Daarmee bleef dus ook binnen de politie de achterliggende vraag naar de doelen en hoofduitvoeringswijzen binnen de organisatie achterwege. Als er al doelen worden geformuleerd, dan spelen die nauwelijks meer dan een decoratieve rol, omdat een hanteerbare visie op effectbenadering ontbreekt.

Er kan bijvoorbeeld veel energie worden gestoken in onderzoek binnen politieorganisaties om de efficiëncy te verhogen. Vermoedelijk zal het mogelijk blijken hiermee enig resultaat te bereiken. Immers er zullen ongetwijfeld een aantal taken met minder mensen of met een beter gebruik van materiële middelen uitgevoerd kunnen worden. De vraag is echter wat dit alles

oplevert wanneer niet ook in beschouwing wordt genomen welke taken de politieorganisaties momenteel vervullen en de wijze waarop zij dat doen. Doet men dit laatste niet, dan is het onmogelijk in de organisatie fundamentele verbeteringen aan te brengen, omdat de inzet van mensen en het gebruik van middelen dan niet gekoppeld kunnen worden aan het resultaat van de organisatie, dat wil zeggen aan de mate waarin de doelen worden gerealiseerd. Elke efficiëncy-verbetering, hoe belangrijk op zich, blijft daarmee in de lucht hangen.

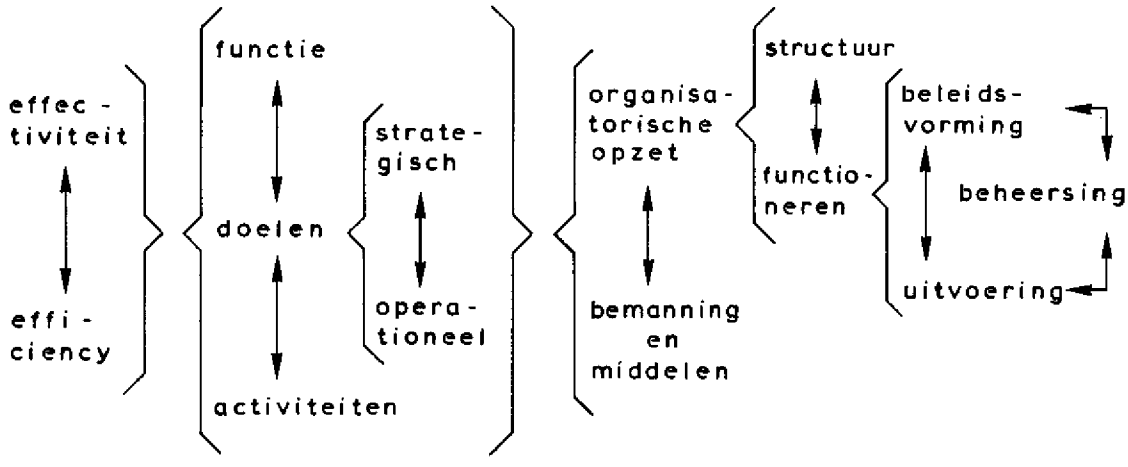
Historisch gezien kan deze eenzijdige efficiëncy-benadering binnen de politie mede verklaard worden vanuit de instrumentele taakopvatting die jarenlang de overhand heeft gehad. Er werden geen vragen gesteld over het gewenste en feitelijk effect van het optreden. Ook vroeg men zich niet of nauwelijks af hoe de hoofduitvoeringswijze het beste kon worden georganiseerd. Wel kwam er onder invloed van een wat meer technocratische stroming in het denken over de politie een grotere nadruk te liggen op het meer toegankelijk maken van de organisatie voor technische hulpmiddelen. Hierdoor werd de nadruk op het efficiëncy-streven nog eens bevestigd. In hoofdstuk 2. wordt hierop nader ingegaan.

Het overheersen van de efficiëncy-benadering in het organiseren heeft verstarrend gewerkt op de structuur van de organisatie. In een structuur konden namelijk afspraken worden vastgelegd over de taakverdeling en de hiërarchie. Deze facetten van het organiseren zijn in deze benadering tot een soort van dogma uitgegroeid. Bij het oplossen van efficiëncy-problemen werd het organisatieschema er vroeg of laat bijgehaald en kwamen vragen aan de orde over de verdeling van bevoegdheden, over de "span of control", over de vraag of iemand een lijnfunctie heeft of dat hij een stafman is en of de communicatie wel volgens de officiële lijnen in het schema verloopt.

Bij het organiseren dient niet alleen, en zelfs niet in de eerste plaats, aan de structuur te worden gedacht, maar deze dient te worden opgevat als een uit de functie af te leiden hulpmiddel ten behoeve van het functioneren van het samenwerkingsverband tussen mensen. De functie van de politie in de samenleving en het daarop gerichte functioneren van de organisatie worden in de visie van

de projectgroep als uitgangspunt genomen. De structuur wordt voornamelijk gezien als een afgeleide. Niettemin moet in het oog worden gehouden, dat functioneren en structuur elkaar wederzijds beïnvloeden.

In de voorgaande beschouwingen is naar voren gekomen dat de projectgroep het vraagstuk van sterkte en formatie ziet als een facet van de organisatie van de politiekorpsen. Dit leidt tot de vraag op welke wijze het organisatieverschijnsel benaderd kan worden. Pas wanneer hierop in het onderzoek een antwoord is gegeven, kan het vraagstuk van de sterkte en de formatie nader in beschouwing komen. Op de wijze van benadering die de projectgroep ten aanzien van dat vraagstuk voor ogen staat, wordt in paragraaf 5.3. uitgebreid teruggekomen.
De benadering van organiseren welke door de projectgroep in dit onderzoek wordt gevolgd, is schematisch als volgt weer te geven:



Elke organisatie ontleent zijn bestaansrecht aan de functie die in de maatschappij vervuld wordt. Functie wordt hier opgevat als: De bijdrage die de organisatie aan de maatschappelijke omgeving levert. De functie-inhoud geeft het kader aan waarbinnen de doelen die door de organisatie dienen te worden nagestreefd zijn gelegen. Hierin kan onderscheid worden gemaakt tussen de strategische en operationele doelen, waarop nader wordt ingegaan in paragraaf 3.3., waar de visie van de projectgroep op organiseren wordt uitgewerkt. De doelen van de organisatie verwijzen naar de activiteiten welke door de organisatie zullen moeten worden ont-

wikkeld om de gewenste functie in de maatschappij te kunnen vervullen.
Op basis van de visie op de functie en de daarmee samenhangende doelen en noodzakelijke activiteiten kan aan de organisatorische opzet vorm worden gegeven. Onder de organisatorische opzet worden gerekend het functioneren van de organisatie, de samenwerkingspatronen en werkprocedures en de daarbij bestaande structuur.
Op grond van de functie en de daarvoor gewenste organisatorische opzet kan worden onderzocht welke kwantitatieve en kwalitatieve personeelsbezetting nagestreefd moet worden. Ook kan dan worden bezien welke middelenvoorziening er getroffen dient te worden.
In het hiervoor gegeven schema zijn ook de begrippen effectiviteit en efficiëncy geplaatst. De eerder gegeven kritische beschouwing over structuren en efficiëncy wordt verduidelijkt doordat nu wat meer inzicht is gegeven in de benadering van organiseren door de projectgroep. Vaststelling van de sterkte en de formatie hoort, als afgeleide van de organisatorische opzet, onder het aspect bemanning en middelen.

Tot nu toe is in dit hoofdstuk gesproken over organiseren tegen de achtergrond van een ideaal-situatie, zonder dat die nog in haar geheel duidelijk is beschreven. Dat zal plaatsvinden in hoofdstuk 3 in hoofdlijnen en in hoofdstuk 4, toegepast op de politie. In het onderzoek in de organisaties zelf, dat naar het oordeel van de projectgroep in de volgende fase van haar werk zal moeten worden verricht, zal mede moeten worden uitgegaan van de knelpunten die in de korpsen worden aangetroffen. Die zullen moeten worden afgezet tegen het ideaal-beeld.
In het onderzoek, zoals dat door de projectgroep tot nu toe is verricht, is een deductieve werkwijze gevolgd. Uit de functie, de bijdrage van de politie aan het maatschappelijk gebeuren, die wordt gebaseerd op een beschrijving van verschijnselen in algemene termen, wordt getracht de antwoorden af te leiden op meer concrete vragen ten aanzien van doelen, activiteiten, organisatorische opzet (omvattende functioneren en structuur) en bemanning en middelen. De inductieve werkwijze kan echter niet worden gemist. Die werkt in omgekeerde volgorde. Zij zou uitgaan

van een zo concreet mogelijke vaststelling van de activiteiten en werkzaamheden van de politie, die maatschappelijk nuttig en nodig worden geoordeeld, om van daaruit te komen tot beantwoording van de vragen omtrent de overige onderdelen van het schema. Deze beide werkwijzen vullen elkaar aan. De inductieve methode kan eerst in de volgende fase worden gevolgd.
Zoals gezegd begint de benadering van het organisatievraagstuk van de politie bij een visie op de functie van de politie in de samenleving. Daarmee zal tevens duidelijk worden dat de benadering van de politiesterkte en -formatie uiteindelijk moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de functie, de doelen en de activiteiten van de overheid. In samenhang daarmee zullen er allereerst ten aanzien van de functie van de politie duidelijke politieke keuzen moeten worden gedaan alvorens er met behulp van criteria en normen "gerekend" kan gaan worden.

De hiervoor gegeven benadering van de probleemstelling sluit aan bij de huidige gedachten op het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In de Memorie van Toelichting op de begroting voor 1977 wordt als doel van het onderzoek van de projectgroep genoemd "een duidelijker inzicht te krijgen in de feitelijke behoefte aan politiesterkte" [6]. Vervolgens wordt de verwachting uitgesproken dat het resultaat meer houvast zal geven voor het bepalen van de sterkte, dan het empirisch gevonden en uitsluitend op de bevolkingsgrootte gebaseerde stelsel van normen dat thans wordt gehanteerd. Na deze voorzichtige uitspraken over het resultaat van het onderzoek ten aanzien van de sterkte- en formatieproblematiek wordt ingegaan op de onderliggende organisatievraagstukken. Verwacht wordt ook, dat een dergelijke analyse ook in veel andere opzichten bruikbare uitgangspunten voor de bedrijfsvoering, het personeelsbeleid en de taakuitvoering zal opleveren. Bij de behandeling in de Tweede Kamer voegt de Minister hier mondeling nog aan toe: "Er treedt natuurlijk altijd een soort verstarring op in een organisatie, wanneer zij niet voortdurend wordt nagekeken. Daarmee is de projectgroep bezig" [7].

In hoofdstuk 5. worden de consequenties voor de realisering van de voorstellen behandeld. Eén daarvan is dat een integrale benadering van de politie een logisch vervolg is op de hier geschetste aanpak van de probleemstelling. Daarom wordt in de ontwikkelde voorstellen in dit rapport niet gesproken over de gemeentelijke politiekorpsen maar over politieorganisaties in het algemeen. Dit begrip kan zowel een gemeentelijk politiekorps, als bijvoorbeeld een regionaal politiekorps betreffen. Een tweede consequentie van deze aanpak van de probleemstelling is dat het ontwikkelen van criteria en normen voor de sterkte en formatie niet moet worden gezien als een zaak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken alleen. Gezien de samenhang met de organisatieproblematiek kan de aanpak ervan slechts plaatsvinden in een goed samenspel tussen de betrokken Ministers, de lagere bestuursorganen en de betreffende politieorganisaties. Een derde consequentie van deze aanpak die reeds hier vermeld dient te worden is de noodzakelijke afstemming in het beleid van de Ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën. Later zal in dit rapport hierop worden teruggekomen.

Naar aanleiding van de beschouwingen over de aanpak van de probleemstelling kan het doel van het onderzoek door de projectgroep nu als volgt - in een aantal facetten onderverdeeld - worden weergegeven:

- het verwerven van inzicht in de functie van de politie in de huidige samenleving;
- ontwikkeling van een voorlopig theoretisch model voor de organisatorische opzet van politieorganisaties;
- door middel van praktijkonderzoeken initiëren van veranderingsprocessen die leiden tot een betere functievervulling en een daaron afgestemde organisatorische opzet van politieorga-

1.3. Werkwijze en verantwoording

Aan de instelling van de projectgroep lag het gemeenschappelijke belang van de Minister van Binnenlandse Zaken en de gemeentelijke politiekorpsen met betrekking tot het vraagstuk van de sterkte en formatie ten grondslag. De bedoeling was, dat er in een vruchtbare samenwerking tussen het Departement van Binnenlandse Zaken en de korpsen een vergelijkend onderzoek zou worden gedaan in een aantal grotere gemeentelijke politiekorpsen, met name de hoofdcommissariaten. De drie grote steden zouden daarin voorlopig niet worden betrokken. Het onderzoek zou gericht moeten worden op criteria en normen voor de sterkte en de formatie.
In de beschikking tot instelling van de projectgroep wordt haar de ruimte gegeven de uitvoering van de opdracht te benaderen vanuit een studie van het organisatievraagstuk bij de politie. Zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet, wordt daarbij uitgegaan van de functie van de politie in de samenleving. In het onderzoekplan werd het volgende werkplan voorgesteld [8]:

per 1-1-1977 : een voorlopig theoretisch model, waarin een basisvisie op de functie van de politie èn op de uitgangspunten voor organisatie zou worden gegeven;

per 1-3-1977 : een globale schets van de geüniformeerde dienst, waarin de uitgangspunten voor de organisatie een verdere uitwerking voor dit onderdeel van de politieorganisaties zouden moeten krijgen;

per 1-9-1977 : verslag van een vergelijkend onderzoek in korpsen, waarbij de praktijk en de theoretische beschouwingen met elkaar vergeleken zouden worden.

Na 1 september 1977 zou het voorlopige model uitgebouwd moeten worden in ontwikkelingsprocessen in korpsen, waarin gelijktijdig met verder onderzoek nieuwe organisatievormen tot stand zouden moeten worden gebracht.

In zijn brief van 26 juli 1976 verklaarde de Minister van Binnenlandse Zaken met het onderzoekplan in te stemmen. Overeenkomstig de instellingsbeschikking was daaromtrent overleg gepleegd met de hoofdcommissarissen van gemeentepolitie. Hij deelde daarin tevens mee het op prijs te zullen stellen, indien de projectgroep omstreeks 1 januari 1979 een eindrapport zou kunnen uitbrengen, waarin voldoende criteria voor de vaststelling van sterkte en formatie worden aangereikt.

Kenmerken van de door de projectgroep in de periode van mei 1976 tot heden, gevolgde werkwijze, zijn, dat:

- gebruik is gemaakt van kennis en inzichten uit diverse wetenschappen;
- deze kennis en inzichten zijn toegepast op een aantal centrale beleidsvraagstukken, die zich momenteel ten aanzien van de politie aandienen;
- daarnaast kennis en ervaring met betrekking tot het functioneren van de politie in de praktijk, alsmede van het functioneren van organisaties in het algemeen, kon worden benut;
- het voorlopige theoretische model over de organisatie van de politie geen objectief model is, in de betekenis van een feitelijke weergave van de werkelijkheid, maar de visie hierop van de leden van de groep weerspiegelt;
- het voorlopige theoretische model normatief is, in de betekenis dat er uitspraken worden gedaan over hoe er georganiseerd moet worden;
- de theoretische beschouwingen de basis vormen voor een op veranderingen gericht onderzoek in de praktijk van de politieorganisaties.

In hoofdstuk 2. van het onderzoekplan van de projectgroep [9] is een uitvoerige verantwoording van de methodologische grondslagen van de werkwijze gegeven. Zij die daarin geïnteresseerd zijn, worden naar deze publicatie verwezen.

Intussen is in de planning, opgenomen in het onderzoekplan, wijziging gekomen. Besloten is om het voorlopige theoretische model,

dat in dit rapport, hoofdstuk 4, wordt gepresenteerd, en de uitwerking daarvan voor de geüniformeerde dienst te combineren. Tijdens de studie is gebleken dat een op zich zelf staande uitwerking voor de geüniformeerde dienst onmogelijk is. Er is gewerkt vanuit een zodanig integrale benadering van de organisatie van de politie, dat die zich niet verdraagt met een uitwerking op onderdelen. Bovendien mondt dit rapport uit in een visie op organiseren, waarbij er voor een aparte geüniformeerde dienst, in de vorm zoals deze thans in de meeste korpsen voorkomt, nauwelijks plaats meer is.
In de Memorie van Toelichting op de Begroting van Binnenlandse Zaken voor 1977 wordt, in de gedachtenwisseling over werkzaamheden van de projectgroep organisatiestructuren, deze aparte behandeling van de geüniformeerde dienst ook al niet meer genoemd. Op basis van de informatie over de feitelijke aanpak door de projectgroep, bevestigt de Minister van Binnenlandse Zaken het inzicht dat een dergelijk deelproject, niet past in de integrale benadering van de opdracht die de projectgroep inmiddels is gaan volgen. [10)]

In aansluiting op het onderzoekplan behoeft een tweetal onderwerpen hier tenslotte nadere aandacht: het theoretische kader en het toetsingsonderzoek. In verband met de theoretische onderbouw van de voorstellen in dit rapport heeft de projectgroep vanaf mei 1976 literatuurstudie verricht en beschouwingen gewijd aan de vraagstukken met betrekking tot de politie, vanuit de bestuurskunde, de sociale-psychologie, de rechtswetenschap, de sociologie en vanuit de organisatiekunde. [11)] Vanuit de sociale psychologie en de organisatiekunde zijn geen aparte beschouwingen opgenomen, vanuit de overige drie wetenschapsgebieden wel. Het sociaal-psychologische en organisatiekundige gezichtsveld zijn in de beschouwingen in het rapport geïntegreerd met de beschrijving van de voorstellen over de organisatie van de politie, in de hoofdstukken 3 en 4, en over de aanpak voor de verdere ontwikkeling, hoofdstuk 5. De sociale psychologie en de organisatiekunde zullen in de volgende fase van de werkzaamheden opnieuw een belangrijke rol spelen, als het gaat om veranderingen in de politieorganisaties in de praktijk.

Ten aanzien van het toetsingsonderzoek geldt dat op grond van de in dit rapport te geven visie op de verdere ontwikkeling van de politieorganisaties, een nog centralere plaats aan het werken aan organisatieveranderingen in de praktijk zal moeten worden gegeven, dan in het onderzoekplan werd beschreven. Veranderingen in de praktijk en nadere studie in samenhang daarmee moeten de garantie vormen dat aan de opdracht wordt voldaan. Hiervoor is een bijdrage op het niveau van de Ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën en van de lagere bestuursorganen nodig, naast de concrete onderzoekwerkzaamheden in de afzonderlijke politieorganisaties. In hoofdstuk 5 wordt hier op teruggekomen. Ook de planning van de verdere werkzaamheden wordt daar aangegeven, zij het globaal.

1.4. Opzet van het rapport

Bij de samenstelling van het rapport ontstond voor de projectgroep het probleem of de rapportage zou moeten geschieden op basis van beschouwingen over de politie vanuit de verschillende wetenschapsgebieden van waaruit is gewerkt of dat gekozen moest worden voor een op zichzelf staande, weliswaar door deze beschouwingen onderbouwde, presentatie van een voorlopig theoretisch model met betrekking tot de functie en de organisatie van de politie.
Gekozen is voor de laatste opzet om het rapport, dat een beleidsadviserend karakter draagt, zo beperkt mogelijk te houden. Wel leek het wenselijk er naar te streven dat in dit rapport een zo volledig mogelijk beeld van de zienswijzen van de projectgroep wordt gegeven.
Dit heeft er toe geleid dat het rapport uit twee delen bestaat. Het eerste deel, het eigenlijke rapport, bevat de zienswijzen op de huidige politieorganisatie, op de ontwikkeling naar nieuwe organisatievormen en op de wijze waarop het vraagstuk van de sterkte en formatie kan worden aangepakt. In deel twee, de bijlagen bij het rapport, zijn opgenomen de beschouwingen over de politie vanuit het perspectief van de bestuurskunde, de rechtswetenschap en de sociologie, alsmede een analyse van de ontwikkelingen in

de vaststelling van de sterkte en formatie in de periode van 1945 tot 1977.

In het rapport wordt in hoofdstuk 2, "De huidige politieorganisatie", een historische analyse gegeven van de situatie, waarin de huidige politieorganisaties verkeren. Het is gebaseerd op het juridische en het sociologische perspectief. De periode van vóór 1966 en de periode daarna worden in de analyse tegenover elkaar gesteld. Hierdoor worden bepaalde verschijnselen wellicht enigszins overbelicht. Daarmee wordt weliswaar soms wat geweld gedaan aan de werkelijke gang van zaken, maar de essenties in de opvattingen omtrent de politie en het functioneren daarvan kunnen daardoor duidelijker zichtbaar worden gemaakt. In dit verband kan als voorbeeld dienen dat er een aantal generalisaties wordt gehanteerd met betrekking tot dè burger (alsof iedereen gelijk is) en dè politieorganisatie (alsof er geen verschil bestond tussen de diverse korpsen), die hier en daar wel eens te ongenuanceerd kunnen uitvallen. De gevolgde indeling in dit hoofdstuk (functie, functioneren en structuur) sluit aan bij het in 1.2. gegeven schema voor de benadering van organiseren, zij het dat niet alle organisatorische "stappen" afzonderlijk zijn beschreven. Het hoofdstuk concludeert tot de noodzaak tot veranderen.
In hoofdstuk 3, "Naar een andere politieorganisatie", wordt de visie van de projectgroep op de functie van de politie in de maatschappij gegeven. Hier vindt ook het daarmee samenhangende centrale aspect van de wijze van functioneren van de politie, de legitimiteit, een nadere uitwerking. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk een visie op organiseren gegeven. Hierbij wordt voortgebouwd op hetgeen in het voorgaande over organiseren is ingeleid. De keuze van de door de projectgroep gehanteerde uitgangspunten voor de politieorganisaties wordt daarmee verantwoord.
In hoofdstuk 4, "Het integratiemodel", wordt de uitwerking naar de organisatorische opzet en het functioneren van een politieorganisatie in haar maatschappelijke omgeving beschreven. Op dit hoofdstuk is de benaming "voorlopig theoretisch model" van toepassing. Hiermee wordt bedoeld dat het nog in de praktijk zal

moeten worden getoetst en uitgewerkt. Er zij op gewezen dat dit model een normatief karakter draagt. Het geeft aan in welke richting de politie, naar de mening van de projectgroep, moet veranderen. Hoezeer het ook lijkt alsof dit de enige mogelijkheid is, in de praktijk van het onderzoek zal telkens opnieuw blijken dat er variaties zijn, afhankelijk van de situatie, waarin de betreffende politieorganisatie verkeert.
In hoofdstuk 5, "Ontwikkelingen van de Nederlandse Politie", wordt aangegeven op welke wijze de voorstellen kunnen worden gerealiseerd. Ingegaan wordt op de ontwikkelingen, zowel op plaatselijk als regionaal niveau, op de aard van het te verrichten onderzoek, alsmede op de concrete objecten van onderzoek. Vervolgens komt ter sprake welke consequenties deze aanpak noodzakelijkerwijze heeft voor de Ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën.
Beschreven wordt in welke richting de projectgroep denkt bij de aanpak van het vraagstuk van de sterkte en de formatie en welke overwegingen hierbij een rol spelen. In 5.4. wordt verwezen naar andere aan te pakken studies. Tenslotte worden in hoofdstuk 5 voorstellen gedaan omtrent organisatie en planning van het verdere onderzoek. Een meer gedetailleerde werkplanning voor de eerstvolgende fase zal zo snel mogelijk na het verschijnen van dit rapport worden gemaakt.
In hoofdstuk 6, "Samenvatting", wordt in het kort nog eens weergegeven welke gedachtengang en voorstellen er in dit rapport door de projectgroep zijn ontwikkeld.

De functie van de in het tweede deel opgenomen bijdragen, ligt vooral in de onderbouwing, de verantwoording en de uitdieping van hetgeen in het rapport naar voren wordt gebracht. Het juridisch perspectief richt zich vooral op de huidige situatie en de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de functie van de politie, het sociologisch perspectief richt zich vooral op de plaats en rol van de politieorganisaties in de maatschappij. Het bestuurskundig perspectief tenslotte gaat meer in het bijzonder in op de wisselwerking tussen de politieorganisatie en de maat-

schappij waarin deze haar functie vervult.
De vierde bijdrage handelt over de ontwikkelingen in de vaststelling van de sterkte en formatie sinds 1945. Hierin wordt het materiaal aangedragen voor de wijze waarop de projectgroep de probleemstelling heeft benaderd. Voorts wijst deze bijdrage een zekere richting voor de oplossing van het vraagstuk van sterkte en formatie.

2. De huidige politieorganisatie

2.1. Traditionele benadering

2.1.1. Inleiding

Hoewel een benadering, opgevat als een uitgesproken manier van denken, zich nooit helemaal binnen een duidelijk gemarkeerde tijdsperiode exact laat plaatsen, kan er wel degelijk sprake zijn van een tijdvak, waarin een denkwijze het meest geprononceerd tot uitdrukking komt.
Daarbij valt het, geprojecteerd op de politie, op, hoe onder invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen, voortbouwend op het bestaande denken, naar nieuwe wegen wordt gezocht.
Het omslagpunt ligt, zij het niet voor iedere politieorganisatie even scherp, doch als algemene trend duidelijk herkenbaar, in het midden van de jaren zestig. Vandaar dat hier verder zal worden gesproken over keerpunt '66. De wijze van denken over het verschijnsel politie, die vóór 1966 het meest geprononceerd tot uitdrukking kwam, wordt aangeduid als de traditionele benadering.
Perrick geeft de volgende kernachtige typering daarvan:
"De politie is niet meer en niet minder dan het zwaard in handen van de binnenlandse overheid. Een zwaard heeft geen eigen taak, geen eigen stem dan zover het spreekt in de handen van het gezag, dat er gebruik van maakt. Zo was kennelijk de gedachtengang, waarin een eigen taakomschrijving van de politie in strijd is met het karakter van de politie als een zuiver executief en dienstbaar orgaan". [1)]
Kenmerkend voor de traditionele benadering is, dat deze niet de functie van de politie in de samenleving als uitgangspunt neemt, maar de functie ten behoeve van de overheid, waarbij het vraagstuk van de zeggenschap over de politie centraal komt te staan.
Historisch gezien is deze benadering zeer verklaarbaar. Gelet op de specifieke functie, is het denken over de politie steeds gebaseerd op de benadering vanuit de klassieke rechtsstaat, waarin wetmatigheid centraal staat. De staat, waarvan het optreden moet steunen op geschreven normen en die zorgdraagt

voor handhaving van deze normen door een systeem van sociale beheersing.
In de theorieën over de verwezenlijking van de idealen van de rechtsstaat en ook die van de democratie, staat het denken over macht, gezag en legitimiteit centraal. De essentie hiervan wordt door Enschede als volgt weergegeven:
"Waarin onderscheidt de staat zich nu van andere sociale systemen? Voornamelijk door twee pretenties:
- de staat maakt aanspraak op legitimiteit;
- de staat wil het actieve geweld aan andere systemen, groepen en personen verbieden en tot zich trekken.

De staat oefent macht uit en strekt die uit over zijn territoir en volk. Maar macht, alleen steunend op geweld, is riskante macht. Op bajonetten kun je niet zitten.
Vandaar dat iedere staat ernaar streeft zijn macht tot gezag te verheffen. Gezag is aanvaarde macht; gezag is zeggensrecht; de erkenning door de geadresseerde van de norm, dat de machthebber die hem de norm stelt het zeggensrecht heeft, legitimeert macht tot gezag.
Die erkenning hoeft niet te steunen en zal ook meestal niet steunen op erkenning van de juistheid van wat de machthebber doet of zegt.
In Max Weber's voetspoor onderscheidt men een charismatische, een traditionele en legale grondslag voor de legitimiteit.
Naar zijn opvatting is de belangrijkste grondslag voor de legitimiteit in de moderne tijd de legaliteit; het vertrouwen dus dat de macht op een wettige manier wordt uitgeoefend". [2)]
Legaal gezag veronderstelt, dat een ambtsdrager "handelt overeenkomstig zijn plichten, zoals die in een code van wettelijke regels en voorschriften zijn bepaald". [3)]
Om dit te bereiken moet enerzijds een stelsel van algemene regels gegeven worden die door het bestuur objectief worden toegepast en moet anderzijds aan het bestuur een organisatievorm gegeven worden, waarin de conformiteit van de ambtsdragers aan het stelsel van algemene regels wordt verzekerd. Deze organisatievorm is de bureaucratische: "systemen van legaal gezag kunnen vele vormen aannemen, maar vinden hun zuiverste vorm in een ambtelijk bureaucratisch apparaat". [4)]

De keuze voor het bureaucratische type van organiseren is echter niet zonder gevaar. In een bureaucratie zijn sterke tendenzen aanwezig tot vergroting van de macht in de ambtelijke top. In de traditionele benadering meent men dit, en andere problemen, te kunnen oplossen door onderscheid te maken tussen het stellen van doelen en het bepalen van taken van het openbaar bestuur. Doel- en taakstelling is dan voorbehouden aan de niet-ambtelijke top van het bestuur in overleg met, en in verantwoordelijkheid tegenover, de vertegenwoordigende organen. De verwezenlijking van de doelen en de uitvoering van de taken worden overgelaten aan een dienstbaar en ondergeschikt ambtelijk apparaat, dat volgens de traditionele opvattingen vanzelfsprekend handelt in overeenstemming met het door de politieke top bepaalde beleid. Ten aanzien van de politie hebben gebondenheid aan het politiek bevoegde gezag en het vertrouwen in het bureaucratisch organisatie-concept geleid tot "a view from the top" als uitgangspunt voor het denken over functie en rol van de politie.

2.1.2. Functie

In de traditionele opvatting van de rechtsstaat, waarin wetmatigheid centraal staat, wordt de op vertegenwoordiging gebaseerde democratie geacht voldoende garanties te bieden voor rechtvaardigheid en sociaal welzijn. Het stelsel van wettelijke regels dient de meest rechtvaardige verzoening van individuele vrijheid en sociale orde te geven.
Het individu heeft dan ook de plicht zich van inbreuk op deze regels te onthouden en het bestuur is gehouden deze regels strikt en onpartijdig - en waar nodig met de haar ten dienste staande machtsmiddelen - toe te passen.
In deze opvatting is het zich conformeren aan de in wettelijke regels vastgelegde sociale orde de voornaamste norm voor overheid en individu. In het begin van de zestiger jaren kondigden de voorboden van een meer pluriforme opvatting over de samenleving zich reeds aan. Bij het openbaar bestuur bleef echter de traditionele benadering overheersen. Zeker gold dit voor de politie, die haar taak immers vanouds vond in een feitelijk bevorderen van conformi-

teit aan de wettelijke orde.
Ten aanzien van de sociale werkelijkheid vertoont deze orde echter twee gebreken. Enerzijds kunnen de gegeven regels slechts algemeen zijn. Zij geven een te simplistisch beeld van de maatschappij. Een genuanceerde toepassing ervan past niet in de traditionele opvatting over gezag, omdat deze afbreuk doet aan zekerheid, gelijkheid en voorspelbaarheid. Anderzijds kan de wettelijke orde niet alle maatschappelijk gedrag regelen. Vandaar dat de wet zich bedient van open termen als "openbare orde", "goede zeden", "goede trouw" etc. Het probleem is, dat in de traditionele opvatting over gezag met name het onbepaalde begrip "openbare orde" nagenoeg gelijk gesteld wordt met "wettelijke orde". Ordehandhaving wordt verstaan als wetshandhaving, passend bij de afhankelijke rol die de politie in de traditionele benadering is toebedacht. Wetshandhaving wordt in belangrijke mate erkend als doel in zich. Handhaving van de bestaande wettelijke orde wordt dan ook te absoluut uitgelegd, ten gevolge waarvan te weinig ruimte wordt gelaten voor maatschappelijke ontwikkelingen. Zo is bijvoorbeeld de tolerantie ten aanzien van minderheidsgroepen gering; immers afwijkend gedrag is in strijd met de maatschappelijke spelregels die nu eenmaal voor iedereen gelden.
De Commissie Langemeijer stelde het zo:
"Het doel, de taak van de politie is het afdwingen van een gang van zaken overeenkomstig het recht. Zodoende heeft in de samenleving de politietaak van nature een conservatief karakter". [5]
Het bevoegde gezag en de politie kunnen wetshandhaving en handhaving van de openbare orde nog wel op een noemer brengen. Moeilijker ligt het echter als de hulpverlenende taak enerzijds en de handhaving van wet en orde anderzijds, die immers tegenstrijdige eisen aan het politieoptreden kunnen stellen, met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. Situaties waarin hulp moet worden geboden, sociale problemen, conflicten en dergelijke, vragen inleving in de concrete situatie en een op dat gebeuren gericht doeltreffend handelen. Dit verdraagt zich echter niet met een afhankelijke wetshandhavende rol. In de traditionele benadering wordt dan ook veelal de opvatting aangetroffen, dat de hulpverlenende taak beperkt dient te worden tot die activiteiten

die geplaatst kunnen worden in het licht van de ordehandhavende taak en de bescherming van persoon en goed. De meer sociaal gerichte hulpverlening beperkt zich dan tot gevallen van acute nood, het ontbreken van andere hulpverlenende instanties en onmogelijkheid van verwijzing. Kortom, die activiteiten worden verricht, waaraan de politie zich niet kan onttrekken.)
Deze benadering valt samen met een toenemend onpersoonlijk karakter, waardoor de surveillance in de tweede helft der vijftiger jaren wordt gekenmerkt. Zij verdraagt zich moeilijk met vormen van politiezorg die gebaseerd zijn op meer langdurige en meer intensieve interacties tussen politie en burgerij, zoals we die thans aantreffen bij de kinderpolitie en de wijksurveillance. Met de sociale hulpverlening wist de politie in de traditionele opvatting dan ook niet goed raad; in concreto kon zij er zich niet aan onttrekken, maar het werd meer als een nevenaspect gedoogd, dan als een essentieel onderdeel van de politietaak ervaren.
De sociale hulpverlening paste slecht in het beeld van handhavers van wet en orde en van beschermers van persoon en goed. Sociale problemen, sociale conflicten, vormden geen probleem zolang ze niet resulteerden in onordelijk gedrag.
Het zal duidelijk zijn, dat de instrumentele, wetshandhavende rol van de politie zich evenmin verdraagt met de schakelfunctie van de politie tussen bestuur en bevolking. Vonhoff omschreef deze lacune onlangs als volgt:
"In het traditionele geval was het immers duidelijk; er waren sterke normen, bepaalde zaken werden geregeld. Als het een keer uit de hand liep en er moest iets met kracht worden doorgezet, dan kan het wel zo zijn, dat er hier en daar persoonlijk goede contacten waren van de betrokken burgers met de politie, maar het was niet zo, dat de politie tijdig en volledig doorgaf wat er aan de hand was en hoe dit nu zou moeten worden aangepakt. Nu, de politie handhaafde dan eenvoudigweg krachtig en duidelijk het bestuurlijke standpunt en dwong dat zonodig erg fors af". [6]

Hiermee komen we op het kenmerkende van de wijze van functievervulling door de politie: feitelijk bestuurshandelen, latente of manifeste machtsuitoefening, machtsuitoefening in directe

interactie met de betrokkenen en hantering van het gewelds-monopolie.
In de hiervoor geschetste functievervulling met een sterke orde-oriëntatie, ligt de nadruk op machtsuitoefening. Hantering van machtsmiddelen, ook van het geweldsmonopolie, wordt zowel intern als extern snel gelegitimeerd: "optreden in naam der wet" is meestal voldoende.
Door de eenzijdigheid van een op wetshandhaving en repressie gerichte taakopvatting staat de interactie tussen politie en publiek in het teken van manifeste machtsuitoefening. Het contact tussen politie en burger verschraalt tot activiteiten gericht op het herstel van de openbare orde, tot bekeuringen en waarschuwingen, aangiften en verhoor. De interactie, ook in de sfeer van de hulpverlening, tussen - vooral de geüniformeerde - politieman en burgers behoorde beperkt te blijven tot een zakelijk "dienstgesprek".
Concluderend kan worden gesteld, dat de functie van de politie in de traditionele benadering zich zowel in haar gerichtheid als in de wijze van functievervulling kenmerkt door een plichtmatig afdwingen van conformiteit aan de wettelijke orde. Wetshandhaving is geen middel tot het bereiken van enig verderliggend, op de kwaliteit van de sociale orde betrekking hebbend, doel.
Het door de Commissie Langemeijer als "conservatief" bestempelde karakter van de politietaak is inderdaad kenmerkend voor de functie van de politie in deze benadering. In het systeem van sturing en beheersing van de samenlevingsprocessen is de functie van de politie niet meer dan handhaving van de maatschappelijke status quo.

2.1.3. Functioneren

De Nederlandse wetgever heeft met betrekking tot de politietaak volstaan met een vage taakaanduiding in de Politiewet. Daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.
Het gebruik van de strafrechtelijke machtsmiddelen met het doel de wet te handhaven is duidelijk geregeld, doch dit heeft weinig

inhoud zolang niet duidelijk is gemaakt of wetshandhaving doel in zich is, of middel tot een achterliggend doel en zo ja tot welk doel.
Met betrekking tot de ordehandhavende taak is het doel uitermate vaag aangegeven en is de wettelijke normering van het gebruik van de machtsmiddelen summier. Ten aanzien van de hantering van het geweldsmonopolie ontbreekt een positief rechtelijke regeling zelfs geheel.
Aan het positieve recht kan de politie dus een ruime taakaanduiding ontlenen en - zoals Perrick zegt - dit ontmoette verzet:
"Dit werd kennelijk een gevaarlijke stap in de richting van de ongewenste verzelfstandiging van de politie geacht".[7)]
Een politie die het gebruik van haar machtsmiddelen zelf aan het positieve recht ontleent, is immers vanuit deze traditionele benadering een gevaar voor de rechtsstaat. Een merkwaardige ambivalente houding; men wenst een strikt wettelijk gebonden politie, maar men wenst niet, dat de wet de doelstellingen geeft, waaraan de politie gebonden is, en accepteert, dat de normering van het gebruik van de machtsmiddelen voor grote delen van de politietaak zich geheel buiten de wetgever om voltrekt.
Waaraan moet de politie dan haar doelstellingen ontlenen?
Eensgezind wordt gewezen naar het bevoegde gezag, de Burgemeester voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en de Officier van Justitie voor wat betreft de opsporing van strafbare feiten.
Een instrumentele visie derhalve: de politie moet de doelen, die het politiek verantwoordelijke gezag overeenkomstig de traditionele opvatting exclusief stelt, in ondergeschiktheid verwezenlijken.
In de traditionele benadering worden functie, doelen en taken niet onderscheiden. Het voornaamste doel is een optimale taakvervulling binnen de kaders van wetten, regels en voorschriften.
Deze opvatting heeft een alles-overheersende invloed op de politiële activiteiten.
In de traditionele benadering worden preventie en repressie van deviant gedrag voornamelijk vanuit de optiek van wetshandhaving benaderd. Conflictbeheersing geschiedt in de sfeer van handhaving van de openbare orde, onder een voortdurende verwijzing naar formeel- en materieelwettelijke bepalingen.

Bestuurlijke en justitiële ondersteuning is een van politiezijde initiatiefloze ondersteuning in volstrekt eenzijdige afhankelijkheid en ondergeschiktheid aan bestuur en justitie.
Deze afhankelijkheid en ondergeschiktheid is zelfs zodanig, dat beleidsintegratie in de vorm van het tripartite overleg tussen Officier van Justitie, Burgemeester en korpschef, zoals dit thans wordt voorgesteld en in verschillende gevallen reeds wordt gerealiseerd, ondenkbaar is.
Dienstverlening geschiedt, formeel althans, binnen een betrekkelijk onpersoonlijk kader, gepaard aan een openlijke ontkenning van de sociale welzijnsfunctie van de politie. De wijze waarop de individuele politieman vanuit deze traditionele opvatting zijn taak uitvoert is afstandelijk, reactief en afwachtend. Preventie beperkt zich tot de feitelijke aanwezigheid van de politie.
Een taakuitvoering die zich, vanuit de organisatie gezien, voornamelijk voltrekt tussen de individuele politieman en individuen en groepen in de samenleving.
De beslissingsvrijheid van de politieman aan de voet van de organisatie is formeel echter nihil. Vanuit dit formalisme wordt door de hogere echelons in de organisatie gepoogd ook feitelijk deze beslissingsvrijheid in te perken. Dit leidt tot een organisatie die sterk gecentraliseerd is opgebouwd.
De prijs die de politieorganisatie voor dit streven naar centralisatie betaalt is rigiditeit en inflexibiliteit."The price the organization has to pay for it is still greater rigidity. People who make decisions cannot have direct firsthand knowledge of the problems they are called upon to solve. On the other hand, the field officers who know these problems can never have the power necessary to adjust, to experiment and to innovate". [8] In dit verband is het systeem van de "centrale controle", zoals dit tot in het begin van de zestiger jaren in de verschillende politiekorpsen heeft bestaan, een interessant verschijnsel. In die politiekorpsen, waar de controle niet tot een zelfstandig organisatieonderdeel werd verheven, werd de rol van het lager en middenkader erdoor beheerst. Leiding en controle vielen samen. Ook dit controlesysteem werd doel in zichzelf. De surveillerende politieman werd

door een stelsel van verplichte "controlepunten" in zijn "bewegingsvrijheid" beperkt. Uiteraard dient een en ander te worden gezien in haar historische context, waarin het beeld binnen de politie niet te zeer afweek van dat in vele andere organisaties. Doordat het door de politieman als een min of meer sportieve uitdaging werd aangevoeld zich aan deze controle te onttrekken, werden in het controlesysteem tal van nieuwe methoden beproefd. Als gevolg daarvan werd de controle verder versterkt.
Zo keert het handelen van de politie zich als het ware in zichzelf. De activiteiten van het leidinggevende niveau worden hierdoor soms tot een bizar controlesysteem gereduceerd, terwijl de politieman aan de voet van de organisatie de meeste energie steekt in het zoeken naar wegen om enerzijds aan de regels van het systeem te voldoen en er anderzijds aan te ontkomen.
De sociale afstand tussen politie en individuen en groepen, die door dit traditionele handelen wordt gecreëerd, wordt nog door regels en voorschriften ondersteund. De traditionele benadering biedt dus een maximum aan schijnzekerheid voor de politieambtenaren, doch eist tevens een maximum aan instrumentaliteit en kan alleen opgeld doen, zolang er niet aan formele wetten en regels wordt getornd.
Wanneer dit vanuit het oogpunt van het formele doel, leidt tot ongewenste situaties binnen de organisatie of in de samenleving dan worden, uitgaande van de status quo, maatregelen getroffen. Dit gebeurt in een voortdurende reeks van marginale besluiten.
De accenten van repressie en preventie worden stap voor stap verlegd. De organisatie wordt incidenteel aangepast, veelal door het in het leven roepen van specialismen voor nieuwe problematieken, waarmee men zich geconfronteerd ziet, door voorzieningen in de middelensfeer of door nieuwe standaardprocedures.
Zo ontstaan in deze periode niet alleen in de grote korpsen verkeersafdelingen, maar ook in de kleine.
Zo werd bijvoorbeeld in sommige korpsen ongeveer twintig procent van de totale sterkte van circa dertig man in de nieuwe verkeersafdeling ondergebracht. Voorts deed ook de kinderpolitie als zelfstandige afdeling haar intrede bij verschillende grotere politieorganisaties.

Functie en organisatie worden echter niet aan een fundamentele herbezinning onderworpen, hoewel daar, gelet op de in aantal en verscheidenheid toenemende veranderingsprocessen in de samenleving, alle aanleiding toe was.
De specifieke kenmerken van de bureaucratische organisatie werken, zeker in de uitwerking die deze in de traditionele politieorganisatie krijgen, een dergelijk stilstaan ook in de hand. Besluitvorming in de top van de organisatie gaat gepaard met een gebrek aan aandacht voor strategische beleidsvorming, daar de leiding gedwongen is zich bezig te houden met ad-hoc beslissingen. Naarmate in de omgeving van de organisatie de veranderingen in veelheid en verscheidenheid toenemen, wordt de belasting van de top groter, terwijl juist dan de behoefte aan strategische beleidsvorming toeneemt. De traditionele organisatie heeft er geen antwoord op!

2.1.4. Structuur

Kenmerken van de bureaucratische structuur zijn: leiding en coördinatie via een gecentraliseerde hiërarchie, besluitvorming in de top, differentiatie, specialisatie, uniforme standaardprocedures voor de vervulling van activiteiten, uniforme controle en een disciplinair systeem.[9)]
Deze kenmerken zijn vanouds terug te vinden in de politieorganisatie, in de vorm van een sterk hiërarchische lijnstructuur, die is geformaliseerd in regels, procedures en blauwdrukken.
Binnen deze lijnstructuur is een aantal niveaus te onderscheiden, terwijl door processen van differentiatie zuilen zijn ontstaan die door Hetterscheid hoofdgroepen worden genoemd. Hij stelt in dit verband:
"U vindt het waarschijnlijk een barre uitspraak als ik zeg, dat ik in mijn bijna 30-jarig verblijf in het politiebedrijf nog niets wezenlijks in de bedrijfsvoering zag veranderen. Ik haast mij onmiddellijk, ter voorkoming van misverstand, te zeggen, dat zulks niet inhoudt, dat er in de werkuitvoering niets veranderd zou zijn. Duidelijk is, dat er bij de politie aanpassingen plaatsvonden, vooral in de sfeer van het sociale contact, het benutten van sommige verworvenheden van de techniek en de interne ver-

houdingen, al geschiedt zulks alles aarzelend, hetgeen op zichzelf niet vreemd is.
Wij werken nog steeds met een oude beproefde taaksplitsing, waarop de korpsorganisatie gebouwd is.
Zo kennen wij hoofdgroepen voor suveillance, recherche, verkeer alsmede voor administratie en beheer. De daarbinnen gebruikte technieken en tactieken zijn niet wezenlijk gewijzigd, zij zijn beïnvloed door technische mogelijkheden en door enkele stukjes wetgeving die vooral in de sfeer van de opsporing meer of minder gelukkig morrelen aan de deur naar het terrein van de verdere ontwikkeling. Het beheer heeft aan allure gewonnen."[10)]
Ook in de politie-organisaties hebben de hoofdgroepen neiging zich af te zonderen van de rest van de organisatie. Conflicten ontstaan dan ook niet zozeer binnen de onderscheiden niveau's en de verschillende hoofdgroepen, alswel tussen deze. Deze hoofdgroepen begeven zich in een isolement, waarin elke hoofdgroep het subdoel gaat verheffen om het eigen terrein volledig te kunnen controleren. "Het organisatiedoel dreigt daarbij te worden genegeerd."[11)]
Zo ontstaat een structuur met een aantal hiërarchische rangniveau's en functionele hoofdgroepen, die onderling weinig communiceren. Tussen de groep van gelijken, dat wil zeggen tussen de functionarissen in een bepaalde rang, die op grond van deze kwalificatie behoren tot éénzelfde laag (dikwijls nog binnen één bepaalde hoofdgroep: surveillance, recherche, verkeer, administratie en beheer) ontstaat een betrekkelijk gesloten communicatiesysteem. De communicatie tussen de hoofdgroepen beweegt zich langs hiërarchische lijnen, die veelal worden aangeduid als bevelslijnen. Al deze lijnen komen samen in de top van de organisatie.
Ook specialisatie tendeert naar centralisatie.[12)] Aanvankelijk is er echter weinig specialisatie in de politie-organisaties. Er is vanouds een recherche voor de afwikkeling van misdrijven en voor het overige wordt de algemene politiefunctie vervuld door de algemene dienst, die belast is met de handhaving van wet en openbare orde. De specialisatie kan in de traditionele benadering als betrekkelijk eenvoudig worden aangemerkt. Zij ligt hoofdzakelijk op het technische vlak.
Ten aanzien van de standaardisering ligt het iets anders. Hoewel

standaardisering in administratieve procedures, regels en dienstvoorschriften in toenemende mate wordt ingevoerd, zet deze tendens zich, feitelijk althans, niet in alle facetten van het politiële handelen door.
Dit valt te verklaren uit het feit, dat bepaalde aspecten van het menselijk handelen, dat wil in dit verband zeggen de interactie tussen politieman en individuen of groepen in de samenleving, zich feitelijk niet laten vatten in volstrekt gestandaardiseerde patronen. Niettemin heeft het streven naar standaardisering de mogelijkheden tot interactie geschaad. Afstandelijkheid en onpersoonlijkheid in de contacten tussen politie en publiek zijn er het gevolg van.
Samenvattend kan worden gesteld, dat in de traditionele benadering het bureaucratiseringsproces ten aanzien van de structuurkenmerken: hiërarchie, formalisering en centralisatie, sterk is voortgeschreden. Specialisatie en in zekere mate ook standaardisering zijn wat minder geprononceerd ontwikkeld.
Controle en leiding vallen samen. Er is een grote mate van interne controle, die wordt ondersteund door een stringent systeem van disciplinaire straffen.
Door verschillende cirkelprocessen wordt het bureaucratiseringsproces verder versterkt en neemt de rigiditeit en inflexibiliteit van de politie-organisatie toe.
Organisatorische aanpassing en vooral vernieuwing worden geblokkeerd.

2.1.6. Conclusies

De klassieke rechtvaardiging van gezag, die gebaseerd is op wettelijke regels, als hoogste norm voor overheidshandelen en die leidt tot bureaucratische organisatiestructuur, heeft in sterke mate de traditionele opvatting van de maatschappelijk functie en rol van de politie, alsmede haar beleid, bepaald.
De opvatting van de functie van de politie wordt gekenmerkt door instrumenteel-ambtelijke uitvoering van taken, die door het bevoegde gezag van een nadere detaillering zouden moeten worden voorzien. De vraag naar de doelen van de politie zal, wanneer

hieraan in concreto niet kan worden voorbijgegaan, door het bevoegde gezag beantwoord moeten worden. De politie mag deze vraag echter niet zelf beantwoorden, daar dit een beslissingsvrijheid veronderstelt, die zich niet verdraagt met haar instrumentele rol. Het vraagstuk van de doelstelling wordt formeel opgelost, doordat wetshandhaving tot het formele doel wordt verheven. De activiteiten in het kader van de ordehandhaving worden hieraan gerelateerd en de rol die de politie vanouds op het terrein van de hulpverlening speelt blijft zoveel mogelijk beperkt.
Statische beheersing en handhaving van de bestaande wettelijke orde worden de bijdragen van de politie aan de samenleving.
Een bureaucratische organisatiestructuur moet een strikte binding van het handelen van de politie aan het formele doel i.c. de wetshandhaving bewerkstelligen.
Beleid heeft onder invloed van zowel de instrumentele functieopvatting als van de beperkingen die uit de bureaucratische organisatie voortvloeien, een ad-hoc karakter, dat echter in een samenleving die hoge waarde toekent aan behoud en stabiliteit niet onjuist behoeft te zijn. Dit gaat echter slechts op, zolang het beleid is gebaseerd op volledige en juiste informatie. Onder invloed van de negatieve effecten van de bureaucratische organisatie is het beleid in de traditionele benadering vaak gebaseerd geweest op onvolledige informatie en mede daardoor op een onjuiste voorstelling van de werkelijkheid. Mede daardoor heeft het beleid vaak een gebrek aan flexibiliteit te zien gegeven.

2.2. Keerpunt '66: middelenemancipatie

2.2.1. Inleiding

In de vorige paragraaf is geconstateerd, dat de politieorganisatie lange tijd onveranderd kan blijven, wanneer er zich in de samenleving geen diepgaande veranderingen voordoen. Problemen ontstaan er echter in een periode, waarin de maatschappij in snelle opeenvolging met structurele en culturele doorbraken wordt geconfronteerd. Nederland beleeft zo'n periode in het midden van de jaren zestig, met - om een voorbeeld te geven - het ontladen van de spanning in 1966 in de hoofdstad. Deze gebeurtenissen kunnen niet worden genegeerd. Ze zullen de richting dienen te bepalen van de ontwikkeling van de politieorganisatie in de toekomst. Van Doorn typeert deze gebeurtenissen alsvolgt: "Vrij onverwacht zien wij ons omringd door golven van actie en protest, critiek en revolte, die elkaar versterken als een branding, zeer divers naar doelstelling en duur, naar inzet en betekenis, maar overeenkomend in het krachtige streven te appeleren aan onlustgevoelens, energie los te maken, verspreide verontwaardigden te bundelen, kortom: maatschappelijk, politiek en cultureel te mobiliseren."[13)]
Actie, protest, kritiek, revolte, provocatie, radicalisering en democratisering zijn dus niet slechts slogans, maar overspoelen als het ware de tot dusver zo rustige "lage landen aan de zee". Zo verandert voor de politie de samenleving in betrekkelijk korte tijd in een omgeving, waarin instabiliteit en heterogeniteit op alle fronten onzekerheid scheppen. Haar reactie kon in het begin, vanuit de traditionele opvatting van de politie-functie, geen andere zijn dan de wijze waarop zij zich manifesteerde: verrast, niet begrijpend en onzeker.
Geweld leek bij uitstek het middel om het gezag - wat een wonderlijke contradictie - te handhaven. Geweld bleek het antwoord te zijn van een politieorganisatie, die evenmin overigens als bestuur en justitie, voldoende had geanticipeerd op de maatschappelijke veranderingen. Bij dit al dient men overigens niet uit het oog te verliezen, dat het geweld van de politie geweld "in opdracht" was. Het alternatieve in de maatschappij, het "anders zijn" en het zich

anders gedragen, werd als ongewenst beschouwd. Getracht werd desnoods met harde hand het respect voor orde en wet te handhaven. Wanneer het vertrouwen in wet, regel, voorschrift en traditie afneemt, neemt ook de aanvaarding van het overheidsgezag af. Vanuit deze gezagsreductie valt het overvloedige gebruik van geweld in het midden van de jaren zestig als het middel bij uitstek tot gezagshandhaving te verklaren. Geweld is als middel echter een "ultimum remedium" en wanneer op ruime schaal naar dit middel dient te worden gegrepen, lijkt het zinvol zich af te vragen wat hiervan de oorzaak is. In het gebruik van geweld of ruimer gesteld, in het gebruik van sancties - de middelen waaraan de politie als overheidsapparaat haar exclusiviteit ontleent - immers schuilt echter een paradox. Ellemers zegt hierover, dat negatieve sancties - in laatste instantie dwang, geweld - weliswaar de uiteindelijke basis van macht vormen, maar dat een al te frequent gebruik ervan leidt tot een spoedige uitputting van de macht. Meestal immers vinden machtssubjecten het niet voldoende de moeite waard om tegen een beslissing van de machthebber in verzet te komen. Als echter aan de waarden die in het geding zijn, voldoende gewicht wordt toegekend, zullen zij tegen die machthebber gaan ageren, ook al riskeren zij daarmee bepaalde sancties. Daarom zal de machthebber in het algemeen voorzichtig zijn met het al te frequent toepassen van negatieve sancties, temeer daar dit laatste het gevaar inhoudt, dat de loyaliteit van de machtssubjecten te zwaar op de proef wordt gesteld, zodat eerst het gezag van de machthebber en vervolgens zijn hele machtssysteem instort. In het toepassen van geweld op grote schaal ligt dan ook de erkenning van de machthebber besloten, dat hij is verslagen en geen vat meer heeft op de samenleving.[14)]

De politie behoorde na 1966 echter tot één van de partijen die al snel inzag, dat de "harde basis van de macht spoedig uitgeput kan zijn"[15)]

Zij veranderde haar koers, hetgeen op zichzelf bezien een goede zaak was maar richtte zich helaas niet op een verandering van de structuur, noch op fundamenteel andere uitgangspunten voor beleid en organisatie. Integendeel, binnen de politieorganisatie werden processen van differentiatie en integratie op gang

gebracht, om de nieuwe maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden. De bureaucratische uitgangspunten en structuur werden echter behouden, waardoor het resultaat niet verder reikte dan een aanpassing op het gebied van de middelen en methoden. Impulsen, uitgaande van het boven de politie gestelde gezag, om te komen tot een wezenlijke verandering, bleven eveneens uit.
Voor de politie is dan het tijdperk van de "middelenemancipatie" aangebroken, waarop in de volgende paragrafen uitvoerig wordt ingegaan.

2.2.2. Functie

De politie met wets- en ordehandhaving als doel, wetmatigheid als norm en instrumentaliteit als kenmerk, zowel in relatie tot het bevoegd gezag als binnen de eigen organisatie, werd in de zestiger jaren geconfronteerd met een samenleving die sterk aan veranderingen onderhevig was. Dit moest wel leiden tot ernstige fricties tussen de onderde verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag optredende politie en de samenleving. De traditionele opvatting bleek in zijn totaliteit niet houdbaar, doch dit werd onvoldoende door de politie onderkend. Men concentreerde zich op dat taakgebied waar de frictie tussen politie en samenleving het duidelijkst tot uiting kwam: de handhaving van de openbare orde.
Een fundamentele herbezinning bij de verantwoordelijke bestuursorganen op de functie van de politie bleef uit. Men zocht alleen naar een aan de maatschappelijke veranderingen aangepaste bijstelling van de traditionele opvatting over de functie van de politie. Dus bleef men de functie van de politie zien in het licht van de gegeven taken.
Aan de hand van de taken die in de veranderende opvattingen over de politie centraal komen te staan, kunnen twee tendenzen over de functie van de politie worden onderscheiden, die in het navolgende zullen worden aangeduid als de beschermingsconceptie en de welzijnsconceptie. De benadering van organiseren die daaruit voortvloeit, wordt gekenmerkt door een structuur, waarin de middelen gericht op bescherming, c.q welzijn, centraal staan. De techniek van de politiefunctie krijgt daarin een te zwaar accent. Deze

organisatiebenadering zal in het navolgende als technocratisch worden aangeduid.

Beschermingsconceptie

De beschermingsconceptie stelt, evenals de traditionele benadering, de wets- en ordehandhavende taak centraal en zoekt in het verlengde hiervan de bijdrage die de politie de samenleving te bieden heeft: veiligheid, orde en rust. De hulpverlenende taak van de politie wordt geaccepteerd voorzover zij een bijdrage kan leveren tot deze waarden.
In de wijze waarop men deze waarden tracht te bereiken valt de laatste tien jaar een geleidelijke verschuiving waar te nemen van wetshandhaving naar ordehandhaving. Wetshandhaving, zo zou men kunnen stellen, wordt ten opzichte van ordehandhaving steeds meer een middel.
Bescherming van de samenleving tegen wanorde, onveiligheid en onrust wordt de functie van de politie. Conformiteit is echter nog steeds een belangrijke samenlevingsnorm. Wanneer echter veiligheid, orde en rust niet in het geding zijn, bestaat er meer tolerantie, ook als er sprake is van wetsovertreding. Sociale problemen worden hoofdzakelijk beoordeeld vanuit het openbare orde idee en hulpverlening wordt in dit verband gehanteerd als een middel tot ordehandhaving. Ten aanzien van het verzekeren van veiligheid, orde en rust wordt er steeds meer geanticipeerd op gebeurtenissen in de samenleving. In deze opvatting over de functie van de politie wordt gestreefd naar het verwerven van feitelijke aanvaarding door de samenleving, doordat zij te dragen een waarden als veilig

welzijnsbevordering waarvan, dit zij ten overvloede opgemerkt, de politie niet het monopolie heeft. Wetshandhaving en ordehandhaving worden dan aangemerkt als middelen daartoe.
De functie van de politie is in deze conceptie gericht op beheersing ten behoeve van individueel en collectief welzijn. De pluriformiteit van de samenleving wordt onderkend. Tolerantie is belangrijker dan conformiteit. Sociale problemen krijgen veel aandacht. Ten aanzien van fricties in de maatschappij is de functievervulling gericht op anticipatie. Deze opvatting over de functie van de politie wordt niet zozeer gekenmerkt door het zoeken van algemene aanvaarding van de politie door het bieden van veiligheid, orde en rust, maar meer door het pogen feitelijke aanvaarding te verwerven door dienstverlening in kleinschalige samenlevingsverbanden.

2.2.3. Functioneren

In een periode waarin de overheid wordt geconfronteerd met een gezagsreductie (afname van aanvaarding van de overheidsmacht) ontmoet ook de politie "aanvaardingsproblemen". In het verwerven van steun en aanvaarding kan zij slechts ten dele terugvallen op de overheid, die van mening is, dat formeel - juridisch alles geregeld is en de politie aan een door de wet gewaarborgde leiband loopt.
Er valt een ontwikkeling te constateren, waarin de politie de neiging vertoont zich steeds meer los te maken uit de afhankelijke, instrumentele positie ten opzichte van bestuur en justitie.
De politie zoekt naar een strategie, die gericht is op aanvaarding. Door de bijdrage aan schaarse waarden als veiligheid, bescherming en hulpverlening, tracht zij in een ruilverhouding met de burgers steun te verwerven.[16] Hierbij spelen efficiency en effectiviteit, begrippen waarop in 3.1. nader wordt ingegaan, een rol.
Het antwoord op de vraag of de politie in onze samenleving effectief functioneert kan vooralsnog niet worden gegeven. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. In de eerste plaats zijn de eigenlijke doelen onvoldoende duidelijk gesteld en in de tweede plaats stuit vaststelling van doelen op methodologische problemen.
Hoe valt nu de gerichte belangstelling voor efficiency te verklaren? Is het door de politie in de technocratische benadering beoogde

resultaat van activiteiten, als doelstelling aanvaardbaar?
De projectgroep is van oordeel dat dit niet het geval is. Ook de politie blijkt niet te ontkomen aan het ten aanzien van de bureaucratische organisatie gesignaleerde gevaar, dat middelen en methoden als doel op zich worden beschouwd.
Bij het formuleren van de doelen blijkt ook zij in een "displacement of goals" terecht te komen, waardoor zij gaat functioneren op basis van oneigenlijke doelen. Doelformulering blijft tot het operationele niveau beperkt. Voorbeelden hiervan zijn de alles overheersende aandacht voor oplossingspercentages van misdrijven en voor aanrijtijden, reactie- en behandeltijden van assistentieverleningen. De doelen bewegen zich niet op het strategische niveau van de effecten die met het oog op de maatschappelijke ontwikkeling in de samenleving worden beoogd.
In het proces van beleidsvorming wordt de strategie door middelen en methoden bepaald. De doelen worden aan de middelen aangepast. Als voorbeeld hiervan kan worden genoemd de wijze waarop soms gedacht wordt over automatisering. Kwalitatieve informatie laat zich moeilijk in gegevensbestanden vastleggen. Vandaar dat de politie geneigd is zich te beperken tot kwantificeerbare informatie. Hier komt nog eens tot uitdrukking hoezeer een bepaald middel (de computer) dan wel een bepaalde techniek (de automatisering van gegevens) de kijk op de "werkelijkheid", en ten gevolge daarvan het beleid, kan bepalen. Daardoor dragen ook de probleemstellingen, die op grond van de ter beschikking staande informatie worden geformuleerd en van waaruit de doelen worden gekozen, alsmede de prioriteiten worden bepaald, een eenzijdig karakter.

In de traditionele benadering is, zoals we reeds in 2.1. hebben beschreven de beleidsvorming voorbehouden aan functionarissen in de top van organisatie. Na 1966 treedt een zekere coalitievorming op binnen een weliswaar vrij beperkte groep. Dit is een gevolg van min of meer formele communicatieprocedures, maar ook van de invloed van bepaalde medezeggenschapsorganen, dienstcommissies etc. in het beleidsvormingsproces. Op grond van de gemeenschappelijke belangen van de partijen die deelnemen aan het beleidsvormingsproces, wordt getracht elkaar op gemeenschappelijke noemers te

vinden. Beslissingen blijven echter voorbehouden aan een betrekkelijk kleine top, die veelal te ver afstaat van de concrete problematiek in het "dagelijks werk". De gecentraliseerde leidinggevende top houdt zich niet zozeer bezig met strategische doelformuleringen, alswel met het opstellen en uitwerken van regels en voorschriften om het gedrag van medewerkers te reguleren.
De marges waarbinnen de individuele politieman mag opereren, worden, vergeleken bij de traditionele benadering, weliswaar verruimd, doch worden door min of meer technische regelgrenzen beperkt.
Het beeld van de "computerized copper" verschijnt aan de horizon. In de sturing en beheersing - waarin de automatisering een steeds belangrijker rol gaat spelen - wordt getracht gekwantificeerde normen te stellen, terwijl tevens de effectiviteits- en efficiencycontrole van bijvoorbeeld de assistentiesurveillance worden uitgevoerd met behulp van automatisch verwerkte gegevens, op grond waarvan eventueel een bijsturing van het operationele beleid kan plaatsvinden. Anticipatie wordt een kwestie van kansberekening, en techniek. Hieraan worden zowel de mensen in de organisatie als de sociale omgeving ondergeschikt gemaakt.[17)] Het meest pijnlijke gevolg hiervan is gelegen in een vermindering van de motivatie bij de medewerkers in de organisatie. Zij voelen op grond van het werken in het veld het scherpst hoe de politie in een sociaal isolement ten opzichte van de omgeving geraakt.
Het voorgaande kan worden geïllustreerd met de benaderingswijze van de activiteiten van de politie. De uitvoering van de sociale welzijnstaak bijvoorbeeld, eist een grote mate van vrijheid van handelen voor de politie. Aan deze eis wordt in de technocratische benadering slechts in geringe mate tegemoet gekomen, zodat er problemen ontstaan, waarvan de oplossing tevergeefs wordt gezocht in de richting van een intensivering van de administratieve supervisie.
De kwaliteit van de dienstverlening die vooral door de beschermingsfunctie wordt beheerst, wordt ten aanzien van bijvoorbeeld de assistentiesurveillance gemeten en bepaald aan de hand van criteria met betrekking tot wachttijd, aanrijtijd, reactietijd en behandeltijd; kwantitatieve criteria, waarbij het kwalitatieve aspect te eenzijdig wordt belicht. Hulpverlening in deze vorm draagt

een sterk instrumenteel, mechanisch karakter. Het is een vorm van dienstverlening, die zich niet afspeelt op grond van sociale relaties. Zij voltrekt zich in een onpersoonlijke en afstandelijke sfeer. Met de "clientenkring" wordt in onvoldoende mate rekening gehouden.
Vooral op het gebied van de beheersing van conflicten op grote schaal speelt de technische instrumentele opvatting een overwegende rol. Ten aanzien van deze conflictbeheersing wordt de operationele doeltreffendheid niet zozeer gezocht in geïnstitutionaliseerde machtsrelaties, maar in een geloof in effectiviteit van middelen, mankracht en centrale commandovoering.
Ook de preventie en repressie van deviant gedrag worden zowel methodisch als inhoudelijk door de technologie gedragen. Een technologie die de activiteiten van de politie opvat, niet als een door interactie bepaald sociaal handelen, maar als een optreden dat zich manifesteert in het hanteren van technische middelen, zoals radar - controle, rood - licht - camera's, portofooncontrole enz.
Ondersteuning van bestuur en justitie komt tot stand in de vorm van technische advisering door de politie. De sociale problematiek wordt slechts in de beschouwingen betrokken, voorzover de politie dit voor de advisering van belang acht. Het is geen actieve oriëntatie op de samenlevingsproblematiek, maar veel meer een zoeken naar technisch verantwoorde oplossingen. Als voorbeeld kan hier worden gegeven de adviserende stem die vanuit politieorganisaties op het gebied van de verkeerstechnische problematiek aan het bestuur wordt gegeven. Daarbij blijkt niet zelden dat in de politietechnische standpunt-bepaling onvoldoende rekening is gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen en politieke visies.
In de traditionele benadering vallen leiding en controle samen.
In de technocratische benadering treedt door ontwikkelingen op electronisch gebied een min of meer geruisloze verandering op. Verbindingen en vervoermiddelen breken als het ware het traditionele controlesysteem af. Daarvoor in de plaats komt echter een sterk gecentraliseerde technische controle. De komst van de centrale meldkamer is er één van de voorbeelden van. Hand in hand hiermee neemt de plicht tot informatie-verstrekking toe. Wegens de

op kwantitatieve eisen gebaseerde standaardisatie, groeit deze uit tot een zware administratieve belasting van de uitvoering. Door dat de controlerende taak van het lager kader grotendeels verdwijnt komt er ruimte voor technische begeleiding en ondersteuning en voor coördinatie van die uitvoering.

2.2.4. Structuur

Ten opzichte van de traditionele benadering kan in de technocratische benadering niet van een structuurverandering in de zin van een fundamentele vernieuwing worden gesproken. Integendeel er wordt voortgebouwd op de traditionele bureaucratische structuur. Typerend voor deze benadering is een steeds verder gaande differentiatie (afsplitsing van taken of taakcomplexen en toedeling daarvan aan aparte organisatie-eenheden). Een van de gevolgen daarvan is een uitbreiding van het aantal hiërarchische niveaus in de politieorganisatie.
De accentuering van de technische vaardigheden, mede vanuit de drang naar efficiëncy te verklaren, is één van de exponenten van de traditionele benadering. Middelen, methoden en technieken staan centraal.
Deze middelenemancipatie manifesteert zich ook duidelijk in de organisatiestructuur.
In de traditionele benadering wordt de formele structuur veelal weergegeven met behulp van het schema van een "lijn-organisatie". De technocratische benadering leidt tot stafvorming binnen de klassieke lijn structuur.
Er ontstaat een proces van functionalisatie, dat resulteert in geprofessionaliseerde en gespecialiseerde stafeenheden. Deze staforganen dienen onder andere te fungeren als verbindingsschakel tussen de basis en de gecentraliseerde top, om het stagneren van informatie en communicatie ten gevolge van de vele niveaus en specialismen te compenseren. Een vorm van ondersteuning dus niet ten behoeve van de basiseenheden in de organisatie, maar omwille van de zo noodzakelijke informatieoverdracht over het functioneren van deze eenheden naar de hogere echelons in de organisaties en naar elkaar.

De hoofdgroepen in de organisatie verzelfstandigen en geraken als gevolg daarvan binnen de organisatie in een isolement. In dit proces worden subdoelen tot doel verheven, ten gevolge waarvan de samenwerking tussen deze hoofdgroepen (surveillance, recherche, verkeer, administratie en beheer) in ernstige mate wordt geblokkeerd.
De benadering vanuit de welzijnsconceptie, eveneens binnen de bureaucratische structuur, verschilt hiervan in zoverre, dat zij leidt tot gedecentraliseerde basis-eenheden, belast met de sociale welzijnstaak, die een grote mate van autonomie bezitten. Er wordt dus tegemoet gekomen aan de noodzaak van een ruime mate van discretionaire bevoegdheid in de uitvoering. Het accent ligt wat de vaardigheden betreft op de "social skills". De activiteiten worden gekenmerkt door sociale anticipatie, gebaseerd op vertrouwensrelaties met het publiek. Het organisatorische initiatief ligt bij deze basis-eenheden. Beslissingen behoeven niet teruggekoppeld te worden naar of gerefereerd aan de gecentraliseerde top. De basis-eenheden beschikken over een overvloed aan informatie (monopolie - positie) die ten gevolge van de structuur niet naar de hogere echelons in de organisatie wordt doorgespeeld. Evenals in de benadering vanuit de beschermingsconceptie tracht men ook hier deze communicatie- en informatieproblematiek op te lossen door in de lijnstructuur st feenheden te creëren. Ook hier is dus slechts sprake van een structuuraanpassing, die geen garanties kan bieden voor een meer doeltreffend beleid.

2.3. Noodzaak tot veranderen

De politie ziet zich vooral na 1966 geplaatst in een samenleving, die wordt gekenmerkt door veranderingen op nagenoeg alle terreinen van het maatschappelijk leven. Een samenleving, waarin een proces van democratisering op gang is gekomen en waarin veranderlijkheid en pluriformiteit steeds manifester worden, en de roep om maatschappelijke verandering en vernieuwing steeds sterker wordt. Hierin valt aan de overheid een actieve, initiërende rol toe. Deze rol die gericht dient te zijn op sturing en beheersing, moet ondersteund worden door de instemming van de belanghebbenden

en gedragen worden door deskundigheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid. Maatschappelijke veranderingen hebben belangrijke gevolgen voor de politie die werkzaam is in de frontlijn van het maatschappelijk gebeuren. Zij wordt vaak als eerste geconfronteerd met de "onordelijke" symptomen van maatschappelijke veranderingen en met de fricties tussen maatschappelijke groeperingen en het openbaar bestuur of tussen maatschappelijke groeperingen onderling. Zij kan voorts een beslissende invloed uitoefenen op de wijze, waarop maatschappelijke spanningen escaleren dan wel door overleg worden gereguleerd of opgelost.
De traditionele benadering stoelt op een star concept, dat niet is gericht op verandering. Integendeel, het is gericht op het behoud van de status quo. De politie kon dan ook alleen vanuit deze benadering functioneren zolang de omgeving (de samenleving) een homogeen en stabiel karakter vertoonde. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk hebben we beschreven, dat de politie, toen het karakter van de samenleving zich wijzigde in een heterogeen en instabiel patroon, hier aanvankelijk geen antwoord op had. In het spoor van een grote technische ontwikkeling, die vooral sinds de Tweede Wereldoorlog op gang is gekomen en in de jaren zestig naar een hoogtepunt toegroeide, verhief ze haar middelen tot doelen. Zij realiseerde zich niet, dat de feilen van de traditionele benadering niet alleen waren gelegen in de gangbare opvatting over de functie en de rol van de politie in de samenleving maar evenzeer in haar organisatiestructuur. Een organisatiestructuur die wordt gekenmerkt door rigiditeit en starheid. De politie vernieuwde haar organisatiestructuur niet, doch trachtte die aan te passen onder meer door stafvorming in de oude structuur. Dit voortschrijdende proces, onder andere tot uiting komend in de toeneming van het aantal niveaus in de hiërarchie,gepaard aan eenzijdige aandacht voor de middelen zal haar echter steeds meer van de samenleving vervreemden. Rondrijdend in auto's geraakte de politie letterlijk en figuurlijk steeds meer in een isolement. Zij zal moeten gaan beseffen, dat middelen eens uitgeput raken en dat ze een nieuwe koers zal moeten inslaan, als ze haar legitimiteit en gezag niet wil verliezen.

De politie staat voor de keuze, òf gevangen te blijven in een denkwereld, waarin ten opzichte van sociaal-culturele veranderingen in de samenleving een onevenredige plaats voor moderne technische ontwikkelingen is ingeruimd, dan wel over te gaan op een heroriëntatie op haar functie, rol en organisatiestructuur in de richting van integratie en democratisering. Integratie voorkomt isolement. Democratisering breekt de rigide structuur open. Een verandering, die gezien de organisatorische opzet van waaruit de politie thans nog vaak functioneert, niet gemakkelijk zal zijn. Bovendien zal zij zich moeten realiseren, dat een samenleving in verandering een voortdurende herbezinning op haar organisatie en functioneren zal eisen.
De weg die de politie hierbij moet gaan, zal zij niet alleen kunnen afleggen. Zij is immers een onlosmakelijk onderdeel van de overheid. Daarom zal verandering en vernieuwing slechts tot stand kunnen komen indien de politieke, bestuurlijke en justitiële overheden bereid zullen zijn met haar mee te denken en de hiervoor vereiste condities te scheppen.

3. Naar een andere politieorganisatie

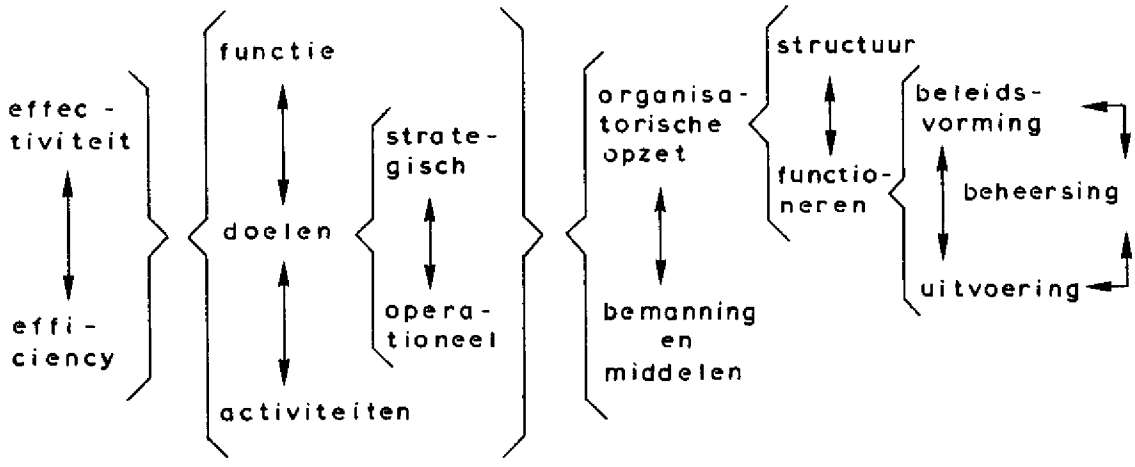
3.1. Inleiding

3.1.1. Maatschappelijke functie en organisatie

Organisaties - en de politieorganisatie vormt hierop geen uitzondering - ontlenen hun bestaansrecht aan de maatschappelijke functie die zij vervullen.
De maatschappelijke functie van een organisatie kan men omschrijven als de bijdrage die deze organisatie feitelijk aan de maatschappij levert, of - en dat zal bij een op de toekomst gerichte visie het geval zijn - als de bijdrage die er behoort te worden geleverd.
Een maatschappij die verandert, stelt andere eisen aan de politie, zowel ten aanzien van de inhoud van de functie, als ten aanzien van de wijze waarop de functie wordt vervuld. Met name betreft dit een voortdurende bezinning op haar maatschappelijke functie, waardoor de ruimte moet worden geschapen voor de door de veranderde maatschappelijke eisen noodzakelijke veranderingen in haar functioneren. De politie zal bij voortduring stil moeten staan bij de vraag of haar organisatorische opzet wel de voorwaarden schept voor een effectief en efficiënt handelen. Een handelen dat moet leiden tot een functievervulling, die kan bogen op de instemming van de diverse categorieën belanghebbenden in de maatschappelijke omgeving; een functievervulling ook, die wordt gedragen door erkenning van de deskundigheid van de politie en die maatschappelijk aanvaarding en rechtvaardiging ontmoet vanwege de doelen die er worden nagestreefd.
Pas wanneer voldoende inzicht is verkregen in de uitgangspunten voor een dergelijke functievervulling kan ingegaan worden op de organisatorische condities daarvoor.
De funtie wordt behandeld in paragraaf 3.2. terwijl in paragraaf 3.3. de organisatorische condities aan de orde komen.
Vooraf dienen nog enkele organisatorische begrippen te worden behandeld.

3.1.2. Organisatorische begrippen

Onder organiseren verstaat de projectgroep het tot stand brengen en in stand houden van een doelgericht en doelmatig samenwerkingsverband tussen mensen. Bij de verdere beschouwingen over organiseren wordt gebruik gemaakt van een aantal begrippen, dat als volgt, evenals in hoofdstuk 1, in een schema kan worden weergegeven.

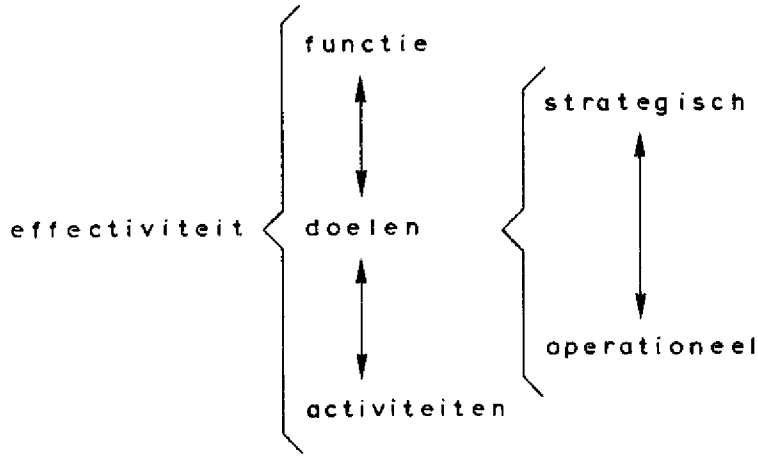


Allereerst dient er hier nog eens op te worden gewezen, dat organiseren of zo men wil reorganiseren - zeker niet alleen binnen de politie - ten onrechte vaak wordt vereenzelvigd met het ontwikkelen en invoeren van een nieuwe of veranderde organisatiestructuur. De structuur is slechts één van de facetten van het samenwerkingsverband tussen mensen. Het functioneren van het samenwerkingsverband, ook wel de organisatorische opzet genoemd, is in feite het belangrijkste facet. Daarin komt naar voren op welke wijze de organisatie de werkzaamheden uitvoert en hoe het beleid tot stand komt.
Wil het samenwerkingsverband, zowel extern voor de omgeving als

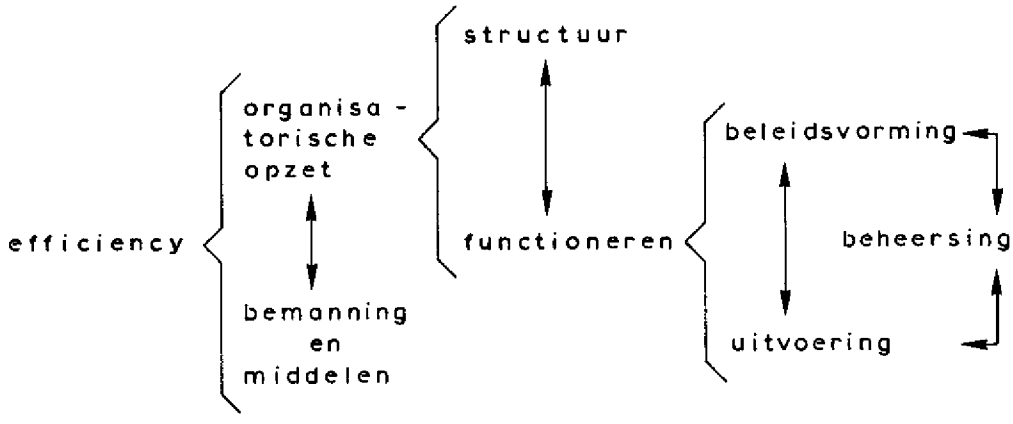
intern voor de leden van de organisatie, bevredigend functioneren, dan dient er sprake te zijn van een zo groot mogelijke doelgerichtheid (of effectiviteit) en een zo groot mogelijke doelmatigheid (of efficiëncy). Onder doelgerichtheid wordt verstaan de mate waarin men er in slaagt de gestelde doelen te bereiken. Anders gezegd gaat het om de verhouding tussen het werkelijk behaalde en het beoogde resultaat, beide resultaten betrokken op één en hetzelfde middel of dezelfde combinatie van middelen.
Om doelgerichtheid te bereiken dienen de doelen, uitgaande van de functie, zo helder mogelijk omschreven te worden.
Het formuleren van doelen betekent, dat wordt aangegeven welke gewenste situaties er worden nagestreefd.
Formulering van strategische doelen heeft betrekking op: "het vaststellen van de toekomstige doeleinden van een organisatie als geheel in termen van de aard en het niveau van de beoogde maatschappelijke voorziening alsmede het kiezen van de daarbij passende hoofduitvoeringswijzen"[1], waaronder mede is te begrijpen de keuze van de grondslagen voor de organisatorische opzet en bemanning en middelen.
De strategische beleidsvorming heeft als doel de ontwikkeling van de organisatie naar de toekomst op een bewuste, stelselmatige, de gehele organisatie betreffende wijze zodanig te doen verlopen, dat de politie ook in de toekomst haar functie in de samenleving effectief zal kunnen vervullen.
Binnen de grenzen van de in het strategisch beleid gestelde doelen, de grondslagen voor organisatorische opzet, de bemanning en middelen en de hoofduitvoeringswijzen zal een operationeel beleid dienen te worden ontwikkeld, waarin de keuze van de te ontwikkelen activiteiten, de methoden en middelen, de uitvoering en de wijze van samenwerking tussen medewerkers nader worden geconcretiseerd.

De activiteiten verwijzen naar de uitvoering van het werk. Een activiteit omvat een aantal werkzaamheden die - vanuit een bepaald gezichtspunt - als bijeenbehorend kunnen worden beschouwd.

Het voorgaande heeft vooral betrekking op het eerste deel van het schema.



Op grond hiervan dient aan de organisatorische opzet (het samenwerkingsverband van mensen) te worden vormgegeven en de gewenste wijze van functioneren en de structuur te worden bepaald. Daarmee komt het tweede deel van het schema in beeld en tevens het begrip doelmatigheid.



Onder doelmatigheid wordt verstaan de verhouding tussen de, op grond van de te ontwikkelen activiteiten, normatieve inzet van mensen en middelen en de werkelijke inzet van mensen en middelen, waarbij (materiële) middelen en methoden worden afgestemd op het samenwerkingsverband van mensen. Daarbij gaat het er om, dat met de beschikbare mensen en middelen een zo groot mogelijk resultaat

wordt bereikt of dat, gegeven een bepaald beoogd resultaat, dit wordt nagestreefd met zo gering mogelijk gebruik van mensen en middelen.
Hiermee wordt tevens tot uitdrukking gebracht, dat het in elke organisatie gaat om het samenwerkingsverband van mensen en dat niet de middelen en methoden het primaat moeten krijgen. Bij de politie is dit wel heel duidelijk. De middelen en methoden van werken dienen ter ondersteuning van het werk, dat in de samenwerking tussen de medewerkers in de organisatie tot resultaten moet leiden. Door die resultaten wordt aan de functie van de politie inhoud gegeven.

3.2. Functie van de politie

In het kader van de sturing en beheersing van de samenleving door de overheid heeft de politie vanouds tot taak de handhaving van de openbare orde en 'andhaving van het recht. Deze taken brengen de politie veelvuldig in aanraking met problemen in de samenleving waarbij de politie een hulpverlenende taak heeft aanvaard, die in de Politiewet ook een wettelijke grondslag heeft gekregen.
Onder handhaving van de openbare orde is te verstaan de bescherming van "de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder gegeven omstandigheden". [2)]
De bescherming van persoon en goed, het tegengaan van onrust, wanorde en onveiligheid van een ordelijke gang van zaken in het openbaar, nemen hierbij een belangrijke plaats in.
Handhaving van het recht is als omschrijving van de taak voor de politie te ruim. Ten aanzien van een aantal belangrijke onderdelen van het recht speelt de politie geen rol, terwijl het terrein ook bestreken wordt door andere sectoren van het openbaar bestuur.
De belangrijkste taak die de politie op dit gebied toevalt, is de opsporing van strafbare feiten en het feitelijk bewerkstelligen van een toestand overeenkomstig het recht.
Hulpverlening als taak van de politie wordt veelal in relatie gezien met de "handhavende" taken van de politie. Acute nood, het niet beschikbaar zijn van meer geëigende hulpverlenende instanties, verwijzing indien daarmee kan worden volstaan, zijn de gebruikelijke criteria waarmee getracht wordt de begrenzing van de hulpverlenende taak van de politie te benaderen. Een verlegging van deze grenzen is de laatste jaren echter zichtbaar.
De "handhavende" taken van de politie bestempelen haar tot een instituut van sociale beheersing. Onder sociale beheersing is te verstaan "het bewaken van ontwikkelingen in de samenleving door invloed uit te oefenen op mensen en zaken met het oog op een te verwezenlijken doel". [3)]
Dit is geen veld van overheidswerkzaamheid dat exclusief door de politie bestreken wordt. In tegendeel, de meeste onderdelen van het openbaar bestuur houden zich hiermee bezig.

De functie van de politie op dit terrein onderscheidt zich niet alleen door de taken die de politie hierbij vervult, maar ook door de middelen die aan de politie zijn toebedeeld voor het vervullen van deze taken, onder andere de strafrechtelijke dwangmiddelen en de bevoegdheid tot het gebruik van geweld. Machtsmiddelen, die diep kunnen ingrijpen in de rechten van het individu. Naast deze combinatie van taken en machtsmiddelen kenmerkt het aandeel van de politie in de beheersing van de samenleving zich ook doordat haar handelen steeds plaatsvindt in direct contact met het publiek. In veel gevallen moet in deze contacten een onmiddellijke beslissing worden genomen over de vraag of wetshandhavend, ordehandhavend dan wel hulpverlenend moet worden opgetreden en welke middelen daarbij gebruikt moeten worden. Binnen de grenzen van het recht heeft de politie echter voldoende ruime marges (discretionaire bevoegdheid) om in de concrete situatie de meest passende methode van handelen en de meest geschikte middelen te kiezen.

Deze algemene kenmerken maken nog niet voldoende duidelijk wat de maatschappelijke functie van de politie in de hedendaagse samenleving is. Daartoe zal moeten worden ingegaan op de richting waarin de politie behoort te werken en welk doel zij hierbij behoort na te streven.
Zoals werd opgemerkt is de politie een onderdeel van het openbaar bestuur. Dit brengt met zich mee dat zoals Peijster het stelt "de politietaak een integrerend onderdeel is van de bestuursopdracht van de overheid en dat zij (de politie) daarom geen "eigen" conflicterende doelen mag nastreven". [4] Richting en doel van de bijdrage van de politie tot de beheersing van de samenleving behoren dan ook overeen te stemmen met die van het bestuur in het algemeen.

Sociale beheersing door de overheid kan werken in twee richtingen:
- handhaving van de bestaande maatschappelijke orde;
- het scheppen van condities voor verandering van de bestaande maatschappelijke orde.

In het eerste geval behoeft de vraag naar het uiteindelijk doel van de beheersing nauwelijks nog te worden gesteld. Deze is dan

per definitie het behoud van de status quo in de maatschappij. Is zij echter gericht op het scheppen van condities voor ontwikkeling en vernieuwing van de bestaande samenleving, dan rijst de vraag naar het doel van deze maatschappelijke verandering. Hier immers zullen dan de condities voor moeten worden geschapen.

Van de overheid wordt vooral sedert de tweede wereldoorlog een actieve ontwikkeling en vernieuwing van de samenleving gevraagd. Aanvankelijk vooral op sociaal-economisch gebied, maar later op nagenoeg alle terreinen van het maatschappelijk leven, wordt de overheid gezien als "de ideale initiator van vernieuwingen". [5] Zij heeft deze sturende rol ook feitelijk op zich genomen. Het uiteindelijke doel tenslotte, waarvoor de gezagsuitoefening door de overheid en dus ook de politie de voorwaarden moet scheppen, is de bevordering van "de essentialia van de democratie, zoals persoonlijke, politieke, sociale en economische vrijheid, gelijkheid en sociale gerechtigheid". [6]

Het voorgaande voert de projectgroep tot de volgende opvatting van de functie van de politie:

> De functie van de politie houdt in het leveren van een mede in het bestuurlijke en justitiële functioneren geïntegreerde bijdrage ten behoeve van de samenleving, in de vorm van sociale beheersing, die niet slechts bijdraagt tot bescherming van de maatschappelijke verworvenheden, doch evenzeer de condities schept voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing, gericht op de verwerkelijking van de essentiële waarden in onze democratie.

Deze opvatting sluit aan bij de maatschappelijke veranderingen die zich de afgelopen vijftien jaar in versnellend tempo hebben aangediend. De politie ziet zich geplaatst in een samenleving waarin een proces van democratisering op gang is gekomen, dat ertoe heeft geleid dat sociale problemen en conflicten veel meer dan voorheen worden uitgevochten in de publieke sfeer, waarbij het streven naar maatschappelijke veranderingen ook meer begrip ontmoet. Steeds

duidelijker wordt het dat er geen sprake is van een uniforme samenleving, maar van een zeer pluriforme maatschappij waarin iedere leefgemeenschap haar eigen karakter draagt.
Deze ontwikkelingen zijn ook van invloed geweest op de eisen die thans aan de gezagsuitoefening door de politie worden gesteld.
Gezagsuitoefening is in onze huidige samenleving een critische aangelegenheid geworden. Het voor een moderne democratie unieke voortbestaan van een traditioneel respect voor gezag, waarbij kon worden volstaan met het simpele wijzen op een wetsbepaling, is met de woelige jaren rond het "keerpunt '66" voorgoed verdwenen, zoals de politie niet zonder kleerscheuren ervaren heeft.
Pure machtsuitoefening - ook binnen de soms zeer ruime grenzen van de wet - wordt niet meer geaccepteerd. Dit betekent niet dat gezagsverhoudingen als zodanig niet meer worden erkend, maar men wil er niet langer passief en zonder enige eigen invloed aan onderworpen zijn. De gronden waarop macht wordt aanvaard, zijn veranderd.
Gezagsuitoefening vindt steeds sterker haar grond in:
- de instemming met de doelen waarvoor en middelen waarmee macht wordt uitgeoefend
- alsmede de herkenning van de deskundigheid waarop dit gebeurt.

Doordat zij op deze gronden worden beoordeeld, zijn gezagsverhoudingen veel instabieler geworden. Deze instabiliteit kan slechts worden opgeheven, dan wel gecompenseerd, wanneer gezagsverhoudingen een persoonlijker karakter kunnen krijgen in de zin van wederzijds "kennen en gekend worden". Dit kan bijdragen tot vertrouwen waarin deskundigheid eerder zal worden aangenomen en het "zeggensrecht" eerder zal worden aanvaard.
In een democratische rechtsstaat moet machtsuitoefening om de kwalificatie gezagsuitoefening te krijgen, niet alleen feitelijk aanvaard worden door de betrokkenen, maar ook volgens de maatstaven van het recht aanvaardbaar zijn, dat wil zeggen gerechtvaardigd kunnen worden.
Het in acht nemen van de grenzen van de wet is daarvoor niet voldoende. Deze laten de politie zoals gezegd veelal een ruime marge van beslissingsvrijheid ten aanzien van de wijze van handelen.
Daarom zal de belangenafweging binnen de grenzen van de wet sociaal

rechtvaardig moeten zijn en dit betekent dat alle bij de beslissing betrokken belangen mee moeten worden gewogen.
De consequentie is dat de politie open zal moeten staan voor argumenten en ook zelf het initiatief zal moeten nemen om de betrokkenen te raadplegen.

Deze verandering in de grondslagen van de gezagsuitoefening is van groot belang voor de politie.
Sociale beheersing door de politie krijgt immers vrijwel altijd gestalte door gedragsbeïnvloeding in direct contact met het publiek. Het ligt voor de hand dat, zeker op langere termijn, de effectiviteit van het handelen van de politie in sterke mate afhankelijk is van de vraag of zij aanvaarding verwerft voor en door haar beleid en handelen. Alleen al uit effectiviteitsoverwegingen moet de politie dan ook de condities scheppen waaronder gezagsverhoudingen een persoonlijker karakter kunnen krijgen.

Primaire voorwaarde hiervoor is dat de politie streeft naar optimale integratie in de gemeenschap waarin zij de politiezorg uitoefent. Zij dient te streven naar een nauw contact met de bevolking, waarin meer permanente en persoonlijke relaties ontstaan. Hierdoor zal meer vertrouwen ontstaan in de deskundigheid en rechtvaardigheid van het politieoptreden.
De deskundigheid en rechtvaardigheid van het politieoptreden zal ook toe kunnen nemen, omdat een maatschappelijk geïntegreerde politie kan beschikken over aanzienlijk meer "sociale" informatie. Zij zal kunnen handelen op basis van kennis van de belangen en opvattingen in de gemeenschap en in staat zijn conflicten, spanningen en problemen te signaleren, voordat deze tot ontlading komen.
Onder deze omstandigheden zal het ook vaker mogelijk zijn om te volstaan met minder ingrijpende machtsmiddelen of met bemiddeling of overreding, dan op basis van de onpersoonlijke, vluchtige contacten die thans het politieoptreden veelal kenmerken, het geval is. Voor de effectiviteit van de politie is dit ook wenselijk want het traditionele ordehandhavingsmiddel bij uitstek - geweld - blijkt in vele moderne conflictsituaties als beheersingsmiddel te kort te schieten. De machtsmiddelen waarover de politie in het

kader van de wetshandhaving beschikt, blijken meer en meer een slecht wapen te zijn om een gemeenschap op een bevredigende wijze te doen functioneren. [7)]
Meer dan voorheen zal de politie er naar moeten streven om bij haar aandeel in de sociale beheersing niet een eenzijdig gebruik te maken van de machtsmiddelen waarover zij beschikt. Indien het mogelijk is, moet worden volstaan met methoden van gedragsbeïnvloeding die niet slechts op de symptomen van conflicten of problemen betrekking hebben maar zo mogelijk de oorzaak ervan wegnemen. De "sociale" informatie waarover een in de gemeenschap geïntegreerde politie beschikt, zal het ook mogelijk maken dat het functioneren van de politie zich meer zal gaan kenmerken door conflictpreventie. De politie zal een actieve bemiddelende rol moeten gaan spelen op een moment dat conflicten nog in een beginstadium verkeren en waarop mensen nog voor overleg vatbaar zijn.
Niet alleen tussen individuen en groepen in de gemeenschap zal de politie een actieve rol moeten vervullen. Immers ten aanzien van de politie geldt dat zij niet altijd alleen probleemoplossend zal kunnen optreden. Op dit terrein zal zij een schakelfunctie dienen te vervullen tussen de gemeenschap en de betrokken instanties. Zij zal het bestuur dienen te informeren: "De bestuurders moeten weten wat er loopt, wat er dreigt, wanneer men geroepen kan worden tot een directe confrontatie met de bevolking en zij dienen te weten wat de overlegsituatie is. Het zal de politie moeten zijn die de relevante informatie verschaft". [8)]
Zij zal waar nodig het contact op gang moeten brengen en "last but not least" in goed overleg naar beide kanten moeten trachten de sociale actie zodanig te kanaliseren dat de openbare orde hier niet onevenredig wordt geschaad.
Ook voor de kwaliteit en legitimiteit van de wijze waarop het openbaar bestuur haar functie van sturing en beheersing in de samenleving verricht, is een goede vervulling van deze intermediaire rol door de politie van essentieel belang.
Ter Hoeven [9)] wijst op de informatiekloof, die er in de steeds pluriformere samenleving ontstaan is tussen het groeiend aantal groepen met uiteenlopende belangen en denkbeelden en het openbaar

bestuur. Een kloof die slechts kan worden overbrugd door welhaast permanent voeling te houden met de samenleving in al haar geledingen.
Een maatschappelijk geïntegreerde politie kan ertoe bijdragen dat deze informatiekloof wordt overbrugd en dat ook het bestuur kan anticiperen op problemen die zich in de samenleving ontwikkelen.

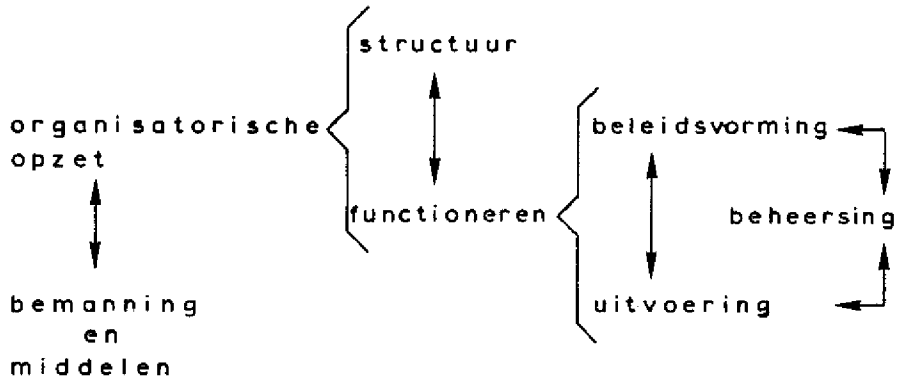
Voorwaarde voor deze verschuiving van de politiefunctie is wel dat wetshandhaving, handhaving van de openabre orde en hulpverlening niet langer beschouwd worden als doelen in zich, maar gezien gaan worden als methoden waaruit de politie in het kader van haar aandeel in de sociale beheersing steeds een bewuste keuze zal moeten doen. Bemiddeling, crisisinterventie, conflictpreventie behoren volwaardige alternatieven te zijn voor de meer traditionele methoden en middelen waarover de politie kan beschikken.
De deskundigheid en sociale rechtvaardigheid van het handelen van de politie zijn sterk afhankelijk van deze keuzen.
De aanvaarding van het handelen van de politie is er dan ook bij gebaat indien in iedere concrete situatie uit het gehele scala van methoden en middelen dat de politie ter beschikking staat, de in deze situatie meest passende methode van gezagsuitoefening gekozen kan worden.
Het moge duidelijk zijn dat de sociale welzijnsfunctie of zo men wil de hulpverlenende taak, geen restfunctie is die aan een beperkt aantal "specialisten" kan zijn voorbehouden, maar een integrerend onderdeel is van de politiefunctie.
Een politieapparaat dat in zijn organisatie geen condities schept voor het waarborgen van een gelijkwaardige plaats voor hulpverlening naast rechtshandhaving en handhaving van de openbare orde en bovendien geen zorg draagt, dat deze drie aspecten geïntegreerd worden uitgeoefend in het externe functioneren, zal zich - al wets- en ordehandhavend - vaker dan noodzakelijk is, bevinden op de weg van de heilloze symptoombestrijding in plaats van een bijdrage te leveren tot een oplossing van de problemen en conflicten waarmee de ontwikkeling van onze complexe samenleving nu eenmaal gepaard gaat.
Een integrale uitoefening van de politiefunctie is dus gewenst.

De in het voorgaande geschetste ontwikkelingen ten aanzien van de politieorganisatie vergen een radicale breuk met de huidige tendens om de uitvoering van de politiezorg zoveel mogelijk te centraliseren en de functie op te splitsen in beperkte taakvelden.
De noodzaak tot maatschappelijke integratie vergt decentralisatie van de politiezorg, teneinde aldus de beoogde meer persoonlijke relaties tussen politie en gemeenschap te kunnen bewerkstelligen. Daardoor kan tevens worden beschikt over de "sociale informatie die het mogelijk maakt het politieoptreden meer af te stemmen op de behoeften en opvattingen van de vele gemeenschappen binnen de gemeente of regio.
Integrale uitoefening van de politiezorg is in relatie met het gestelde in de vorige alinea een tweede belangrijke voorwaarde voor deskundig en sociaal-rechtvaardig handelen van de politie.
De effectiviteit van het politieoptreden vergt dan ook naar het oordeel van de projectgroep, dat de uitvoering van de politiezorg plaatsvindt door geografisch gedecentraliseerde eenheden van betrekkelijk kleine omvang, die gebonden zijn aan "kleinschalige" samenlevingsverbanden binnen de gemeente of regio en die, met een betrekkelijke mate van zelfstandigheid, zijn belast met de uitoefening van de totale politiezorg in hun territoir.
Wil de politie haar functie op de hiervoor aangegeven wijze kunnen vervullen, dan vergt dit, dat nog aan een derde belangrijke conditie wordt voldaan, namelijk de interne integratie van de politieorganisatie.
Bewerkstelligd moet worden, dat de informatie waarover een maatschappelijk geïntegreerde politie beschikt, niet alleen beschikbaar komt voor de beleidsvorming en uitvoering van de eigen organisatie doch ook voor de gezamenlijke beleidsvoering ten aanzien van de andere sectoren van het openbaar bestuur.
Dit stelt andere eisen aan het functioneren van de politieorganisatie en de structuren van waaruit dit plaatsvindt.
Het vergt een andere benadering van organiseren. Een visie daarop wordt in de volgende paragraaf gegeven.

3.3. Visie op organiseren van de politie

3.3.1. Inleiding

In deze paragraaf zullen in aansluiting op het in 3.1. gegeven organiseren de organisatorische opzet en de bemanning en middelen worden behandeld.
Hierbij zal de visie op organiseren in het algemeen worden gegeven, van waaruit de projectgroep de opdracht tot de ontwikkeling van een voorlopig theoretisch model heeft benaderd.



In 3.3.2. zal de organisatorische opzet behandeld worden, waarbij achtereenvolgens het functioneren - beleidsvorming, beheersing, uitvoering - en de structuur aan de orde zullen komen. In 3.3.3. zal daarna worden ingegaan op het vraagstuk van bemanning en middelen.

3.3.2. Organisatorische opzet

Functioneren van de organisatie

Bij de benadering van het functioneren van de organisatie is het gewenst een drietal processen, die elk hun eigen eisen stellen, te onderscheiden. Dit zijn de processen van:

- beleidsvorming,
- beheersing, en
- uitvoering.

Sommige auteurs spreken over één proces, namelijk het beleids- of bestuursproces [10], en vatten hieronder alle hier genoemde processen. De projectgroep geeft er de voorkeur aan te werken met de hierboven vermelde driedeling, omdat dit in de praktijk van het organiseren van de politieorganisaties een duidelijker inzicht kan geven.

Beleidsvorming

De beleidsvorming in een organisatie omvat alle activiteiten, gericht op het tot stand brengen en bijsturen van het beleid in die organisatie. In het proces van beleidsvorming zijn een tweetal fasen te onderscheiden: de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling.
Onder de beleidsvoorbereiding wordt verstaan het onderzoek naar en het ontwikkelen van alternatieven voor de beleidsbepaling. Onder de beleidsbepaling wordt derhalve verstaan de keuze uit de in de beleidsvoorbereiding ontwikkelde alternatieven, dit vergt een tegen elkaar afwegen van wensen en mogelijkheden, dat uiteindelijk uitmondt in een beleidsplan.
In het kader van deze opdracht verstaat de projectgroep onder beleid: het geheel van min of meer bewust gekozen beslissingen - bijvoorbeeld in een beleidsplan beschreven - waarin de organisatie:

- op basis van de visie op de functie en de visie op organiseren de uitgangspunten vastlegt, op grond waarvan:
- de doelen worden bepaald, en waaruit vervolgens algemene richtlijnen volgen voor
- de methoden en middelen waarmee die doelen bereikt kunnen worden, alsmede voor
- het vaststellen van de prioriteiten voor de verschillende doelen.

In het beleid dient - zoals in 3.1. is beschreven - onderscheiden te worden strategisch en operationeel beleid. Om een goed functio-

nerende organisatie mogelijk te maken zullen beide beleidsprocessen in de praktijk van de politieorganisaties veel aandacht dienen te krijgen.
Het is een misvatting te veronderstellen dat er in een organisatie slechts één beleid is, dat door de "top" van de organisatie wordt ontwikkeld. Er is daarentegen sprake van verschillende vormen van beleid, dat op verschillende plaatsen in de organisatie dient te worden ontwikkeld.

Belangrijke vragen die bij het organiseren van de beleidsvorming binnen de politieorganisaties kunnen worden onderkend, zijn:
- wat moet de inhoud zijn van het beleid van de verschillende organisatorische eenheden in de organisatie?
- op welke wijze kunnen hieruit zodanige gevolgtrekkingen worden gemaakt, dat er werkelijk prioriteiten kunnen worden gesteld?
- aan welke eisen dient deze prioriteitenstelling te voldoen, opdat een concreet uitgangspunt wordt verkregen voor de keuzen die in de organisatie dienen te worden gemaakt ten aanzien van de werkverdeling?
- welke medewerkers in de organisatie moeten een bijdrage leveren aan de beleidsvorming?
- op welke wijze wordt de verbinding georganiseerd tussen het beleid en de uitvoerende werkprocessen?

Op al deze vragen zal in het actie-onderzoek in de praktijk van de politieorganisaties (zie hoofdstuk 5) een antwoord moeten worden gevonden. Hierna worden - in aansluiting van de analyse in hoofdstuk 2 - enkele algemene opmerkingen over de inhoud van het beleid van de politieorganisaties gemaakt.

Om de opvattingen over de functie van de politie - zoals deze in 3.2. is beschreven - in de praktijk te realiseren, is het noodzakelijk dat er in de politieorganisaties meer belang wordt gehecht aan het formuleren van een beleid dat op de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de politie anticipeert. In 2.1.3. bleek dat in de traditionele conceptie de beleidsvorming een marginaal karakter droeg. De actualiteit van alledag eiste de organisatie

geheel op, in het bijzonder de topleiding, die het prerogatief van de beleidsvorming had. Gebeurtenissen die voor de status quo van de maatschappij of van de politie als ongewenst werden beschouwd, leidden tot een ad-hoc beleid, gericht op het onderdrukken van de effecten van maatschappelijke problemen. Van een strategisch beleid, waarin een visie wordt ontwikkeld op de toekomstige ontwikkelingen van de maatschappij en de rol van de politie daarin, was dus geen sprake. Het gevolg hiervan was, dat er in de functievervulling door de politie een verstarring is opgetreden, waardoor is verhinderd dat de politie haar functie die - zoals aangegeven is in 3.2., mede omvat het scheppen van condities voor maatschappelijke ontwikkeling - adequaat is gaan vervullen. Deze inflexibiliteit van de politie, die zijn grondslag vindt in de gebrekkige beleidsvorming, heeft er tevens toe geleid dat de legitimiteit - en daarmee de effectiviteit - van het politieoptreden ernstige schade heeft geleden.
De projectgroep onderkent wel degelijk dat er de laatste tien jaar sprake is van een zekere rationalisering van de beleidsvorming in de politieorganisaties. Zelfs zijn voorbeelden zichtbaar van een meer op de toekomst gerichte beleidsbepaling. Deze beperken zich echter in het algemeen tot een streven naar efficiencyverhoging van de bestaande uitvoeringswijzen, eventueel aangepast aan de technische verworvenheden. Daardoor behoudt het beleid in wezen ook in zulke gevallen zijn conserverend karakter. Er ontstaat dan ook geen vernieuwing, doch hooguit een aanpassing van de politieorganisatie in haar externe functioneren.
Gelet op de in 3.2. gegeven typering van de politiefunctie, zal in een tijd die zich kenmerkt door verandering en vernieuwing, beleid op een andere wijze benaderd dienen te worden.
Beleid zal niet alleen opgevat moeten worden als een streven om g e g e v e n doelen volgens g e g e v e n uitvoeringswijzen zo effectief en efficiënt mogelijk te bereiken. Doelen, opgevat als de concretisering van de maatschappelijke functie van de politie, veranderen mèt de samenleving. Een legitiem en effectief beleid vereist, dat ook de doelen en de wijze waarop de politie deze doelen wil bereiken, in een voortdurend proces van bezinning

worden vernieuwd en aangepast aan de ontwikkelingen in de samenleving.

Tenslotte wordt op deze plaats nog ingegaan op de vraag welke medewerkers in de organisatie een bijdrage moeten leveren aan de beleidsvorming, anders gezegd de vraag naar de "beleidsdeelname" van de medewerkers. Uiteengezet wordt waarom het naar de mening van de projectgroep noodzakelijk is dat deze beleidsdeelname in de politieorganisaties gestalte dient te krijgen en globaal zal worden geschetst op welke wijze dit zou kunnen plaatsvinden.
In 3.1. is het begrip effectiviteit ingevoerd. Dit heeft betrekking op de functie van de politie, op de keuze van de doelen en van de activiteiten, alsmede op de wijze waarop deze activiteiten worden uitgevoerd. De keuze van deze zaken bepaalt in hoofdzaak de kwaliteit van het beleid.
Deze kwaliteit en dus de effectiviteit van het functioneren van de organisatie zal verhoogd worden, wanneer iedere medewerker vanaf zijn plaats en de daarbij behorende ervaringen - anders gezegd: vanuit zijn "uitkijkpost" - met betrekking tot het functioneren van de organisatie, bij kan dragen aan de beleidsvorming. Voor de kwaliteit van het beleidsvormingsproces immers, is het van groot belang,dat daarbij alle relevante informatie betrokken wordt - en die informatie berust nu eenmaal bij het totaal van de medewerkers.
Een andere overweging hierbij is de algemene maatschappelijke tendens tot democratisering van organisaties. Mede in verband met het hogere opleidingsniveau willen de leden van organisaties medezeggenschap. Mensen willen mee kunnen denken over de zin van hun arbeid. Reeds langer is aanvaard dat zij meedenken en meebeslissen over het "hoe" van hun arbeid. De ontwikkeling wijst er echter op dat zij ook betrokken worden in het "wat" en "waarom" van de werkzaamheden, die er in de organisaties worden verricht.

Om te bereiken dat alle medewerkers bij de beleidsvorming betrokken worden, zullen een aantal organisatorische condities moeten worden geschapen. Deze hebben betrekking op het functioneren in teamverband, waarop in 3.3.3. wordt ingegaan, en op de organisatie

van de beleidsdeelname.
Het zal duidelijk zijn dat een beroep op de bijdrage van iedere medewerker niet alleen betrekking heeft op de kwaliteit van de beleidsvorming. Ook de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden wordt er mee bevorderd. Elke politieman draagt een bepaalde eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van zijn werk, en de mate waarin hij daaraan binnen de beleidslijnen van de organisatie inhoud zal geven wordt groter, naarmate hij meer kennis draagt van dit beleid en hierin meer vertrouwen heeft op grond van het feit dat hij er zelf ook een bijdrage aan heeft kunnen geven.
Op grond van bovenstaande uitspraken zou men kunnen stellen, dat iedere medewerker in gelijke mate betrokken moet worden bij de totale beleidsvorming. Als ideaal is dit mooi. Op praktische gronden zal dit echter niet te realiseren zijn omdat:

- niet iedere medewerker geïnteresseerd is of geëquipeerd zal zijn voor het denken over beleid. Creativiteit, om de mogelijkheden van de werkgemeenschap ten volle uit te diepen, abstractievermogen om gebeurtenissen als een (maatschappelijk) verschijnsel te kunnen interpreteren zijn hiervoor vereist.
- een structuur waarbij alle medewerkers direct deel kunnen nemen aan de beleidsvorming vrijwel niet te realiseren is.

Hierbij dient echter wel een onderscheid te worden gemaakt tussen de strategische en operationele beleidsvorming. Een groot deel van de operationele beleidsvorming zal op het uitvoeringsniveau binnen de politieorganisaties tot stand moeten gaan komen. Het is zeker mogelijk een groot aantal van de medewerkers daarbij te betrekken.
Voor de strategische beleidsvorming, die doorgaans op het niveau van de totale politieorganisatie tot stand zal komen, is dit veel moeilijker. Hierop zal hierna worden ingegaan.
In de opvatting van de projectgroep kan deze deelname aan de beleidsvorming van de totale organisatie het beste worden gerealiseerd door middel van een structuur van "beleidsadviesgroepen", die in hoofdstuk 4 nader wordt uitgewerkt.
Dit zijn groepen, samengesteld uit vertegenwoordigers van de ver-

schillende rangen, functies en organisatieonderdelen die verantwoordelijk worden gesteld voor een algemeen beleidsterrein, dat niet beperkt is tot een bepaald deel van de organisatie. In verband met de gewenste (brede) uitwisseling van informatie en ideeën mogen de beleidsgroepen niet te klein zijn.
In het onderzoek in de politieorganisaties zal nader onderzocht moeten worden hoe de beleidsadviesgroepen het beste kunnen worden samengesteld. Daarbij spelen de vragen:
- uit welke medewerkers de groepen dienen te bestaan?
- hoe deze medewerkers van de groepen deel gaan uitmaken?

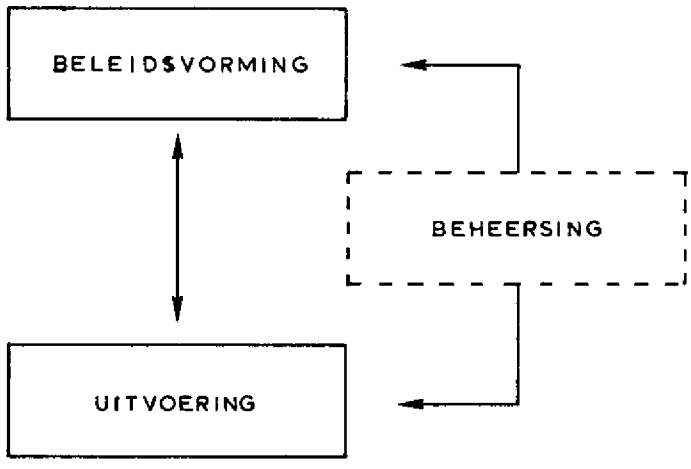
Bij de laatste vraag bestaat de mogelijkheid hen aan te wijzen, dan wel te laten verkiezen door de hierboven onderscheiden groepen van medewerkers. Door hen te laten kiezen bestaat er een grotere zekerheid, dat de beleidsadviesgroepen het vertrouwen van alle medewerkers krijgen en wordt bovendien een bepaalde betrokkenheid van allen gegarandeerd.
De vertegenwoordigers in beleidsadviesgroepen maken hiervan geen deel uit op basis van hun specifieke deskundigheden. Deze dient echter toch aanwezig te zijn voor de beleidsvorming, met name in verband met de alternatieven die ontwikkeld moeten worden.
Een oplossing hiervoor is dat beleidsadviesgroepen gebruik kunnen maken van de stafbureaus of van deskundige werkgroepen.
De beleidsadviesgroepen zijn dan verantwoordelijk voor:
. het formuleren van kaders en opdrachten voor de stafbureaus en werkgroepen;
. voortgang van de werkzaamheden van stafbureaus en werkgroepen;
. keuze uit de door de stafbureaus en werkgroepen aangedragen alternatieven.

Waneer beleidsadviesgroepen het contact met de verschillende groepen van medewerkers verliezen zullen zij het karakter krijgen van elitegroeperingen en ontstaat in feite een "x"-hoofdige korpsleiding. Het moet een voortdurende zorg van beleidsadviesgroepen en korpsleiding zijn deze situatie te voorkomen.

Beheersing

Het proces van beheersing omvat die activiteiten welke moeten worden ontwikkeld om zorg te dragen voor een juiste afstemming tussen de beleidsvorming en de uitvoering. Met andere woorden: de beheersing vormt de schakelfunctie of brug tussen beleid en uitvoering. Om te kunnen toetsen of de uitvoering van de werkprocessen verloopt overeenkomstig de gemaakte beleidsafspraken, en op grond daarvan het beleid en/of de uitvoering te kunnen bijsturen is er een aantal speciale activiteiten noodzakelijk. Deze activiteiten kunnen onderling sterk verschillen, maar zijn in hun totaliteit met het verzamelbegrip beheersing aan te duiden. Voorbeelden hiervan zijn diverse vormen van planning, procesanalyse, budgettering, en diverse activiteiten gericht op een adequate informatievoorziening op de verschillende plaatsen in de organisatie.

De samenhang tussen de beheersingsactiviteiten, de beleidsvorming en de uitvoering, kan schematisch als volgt worden weergegeven:



Theoretisch kan dé in het schema aangegeven relatie als volgt worden beschreven: het beleid wordt vertaald en geconcretiseerd in toetsbare termen. Deze toetsbare termen vormen de normen voor de uitvoerende werkzaamheden.
Toetsbaar wil zeggen dat het zodanig geformuleerd wordt, dat achteraf te beoordelen is hoe het beleid in de praktijk uitgevoerd is. In de technische of financiële sfeer kan deze toetsing veelal eenvoudig plaatsvinden doordat er met "meetbare" grootheden gewerkt

wordt. Bij de politie is dat moeilijker omdat de activiteiten meestal in kwalitatieve termen moeten worden uitgedrukt. Dit betekent dat eerst goede criteria zullen moeten worden ontwikkeld, om het beleid achteraf te kunnen toetsen, zonder dat hiermee alle speelruimte voor de uitvoering wordt weggenomen. Als men er naar streeft voor alle beleidsbeslissingen en uitvoerende werkzaamheden normen te stellen, dan wordt het mogelijk het beleid systematisch te evalueren en eventueel bij te sturen op grond van de ervaringen in het uitvoerende werk.
Voor een belangrijk deel zullen de ervaringen in de uitvoering van de activiteiten van de politie verband houden met de ontwikkelingen in de maatschappelijke omgeving. Die zijn in sterke mate debet aan de voortdurende noodzaak tot bijsturing van het beleid. Door deze vorm van beheersing kan echter ook het uitvoerende werk zelf beter beoordeeld en indien gewenst bijgestuurd worden.
Bij een nadere uitwerking van de voorgaande gedachtengang kan een aantal deelstappen worden onderscheiden in het proces van beheersing. Deze stappen zijn de volgende:

- het op basis van het beleid ontwikkelen en vaststellen van criteria en daarmee samenhangende normen voor de uitvoerende werkzaamheden;
- het onderzoeken van de werkelijke gang van zaken in de uitvoering;
- het toetsen van de werkelijkheid aan de normen;
- het evalueren van eventuele afwijkingen.

In de volgende visie wordt de opvatting van de projectgroep over de beheersing nader geadstrueerd.

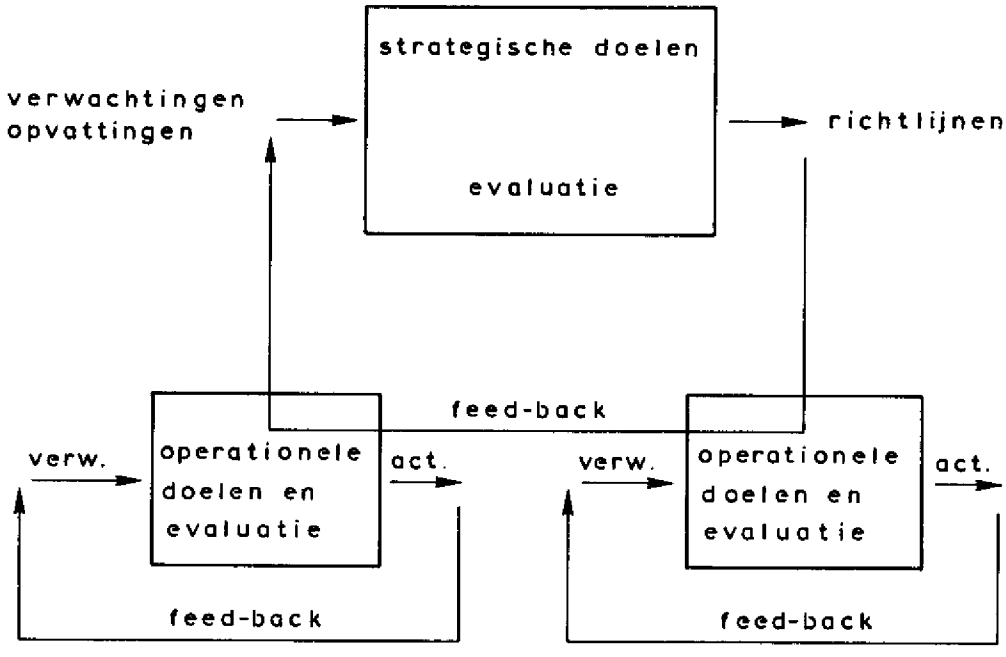
In een traditionele organisatie is de beheersing een soort radarsysteem, waardoor de leiding op de hoogte blijft. Administratie, planningafdeling, financiële administratie en allerlei andere stafbureaus vertellen de leiding hoe het in de uitvoering toegaat. Zij worden dan ook maar al te gemakkelijk beschouwd als spionnen van de baas en vervolgens met grote virtuositeit om de tuin geleid.
Bij een organisatie waarbij de verantwoordelijkheid zoveel moge-

lijk is gedelegeerd, past een ander type beheersing. Het wordt dan in de eerste plaats een zaak van de mensen zelf of hun uitvoering wel overeenstemt met de bedoelingen. Zij zijn daar immers verantwoordelijk voor en zij moeten dus iets gaan doen als de uitvoering niet is zoals zij wezen moet. Zij moeten dus hun eigen werkprocessen gaan beheersen en daartoe hebben zij dezelfde informatie nodig, die de beheersingsafdelingen traditioneel verzamelden voor de leiding.
Het verschil ligt dus niet zozeer in de gegevens die moeten worden verzameld, als wel in de vraag waartoe dat gebeurt. In onze opvatting gaat het er primair om de direct betrokkenen te ondersteunen, opdat zij hun verantwoordelijkheid zo goed mogelijk kunnen waarmaken. Dat sluit niet uit dat ook de leiding deze informatie ontvangt, maar dan vooral "ter informatie", want actie wordt zonodig door de betrokkenen zelf ondernomen. De eerste actie kan dan best zijn, dat men de leiding om raad komt vragen, maar vaak ook zal men het best alleen af kunnen. [11)]
Uitwerking van beheersing naar de uitgangspunten van deze visie voor politieorganisaties zal in de meeste organisaties een aanzienlijke verandering vergen van de gang van zaken. Het is niet de bedoeling daarop op deze plaats in te gaan. Eén facet zal echter nog wel worden besproken, namelijk de evaluatie.
Onder evaluatie wordt verstaan: het vergelijken van de doelen, op grond waarvan richtlijnen worden vastgesteld, met de bereikte resultaten (effecten).
Het begrip evaluatie wordt daarom gebruikt, en niet "meting", omdat het in hoofdzaak, of mede, gaat om kwalitatieve gegevens. Evaluatie heeft betrekking op functie-uitoefening van de politie. De belangrijkste vraag die zich hierbij aandient, is, hoe het effect van het handelen van de politie kan worden vastgesteld. Meestal wordt hierop geantwoord, dat dit niet mogelijk is, omdat de effecten niet meetbaar zijn. Hiervoor is reeds betoogd dat de zaak hiermee niet kan worden afgedaan. Meetbaarheid wordt ten onrechte uitsluitend aan kwantificeerbaarheid gekoppeld. Indien men bereid is ook in kwalitatieve termen over de effecten te spreken, is het zeer wel mogelijk tot vormen van systematische

evaluatie te komen.
Dit laatste is veel logischer dan het op het eerste gezicht lijkt. Ook de beleidsvorming kent allerlei keuzemomenten ten aanzien van alternatieve mogelijkheden, die niet op kwantificeerbare grootheden zijn gebaseerd. Er is geen reden om aan te nemen dat het werken met kwalitatieve termen wel aanvaardbaar zou zijn ten aanzien van de beoogde effecten (doelen), maar niet ten aanzien van de behaalde (resultaten).
De projectgroep is er daarom van overtuigd, dat het van essentieel belang is voor het denken over de politie om deze vorm van evalueren verder tot ontwikkeling te brengen. Daartoe wordt hierna een eerste beschouwing gegeven waarin de principes van een mogelijke benadering uiteen worden gezet. De beschouwing draagt nog een abstract karakter en zal tijdens een verder onderzoek in de praktijk nader geconcretiseerd moeten worden. Als dit gebeurt, zullen er ook resultaten mee geboekt kunnen worden, die van directe waarde zijn bij de beleidsbepaling in de politieorganisaties.

Elk van de processen, waarin doelen worden gesteld, prioriteiten worden bepaald en effecten beoordeeld, nopen tot een intensieve oriëntatie op die samenleving. De relevante maatschappelijke informatie speelt niet alleen in de beleidsvoorbereiding een rol, doch moet evenzeer in het evaluatieproces onontbeerlijk worden geacht.
Op welke wijze kan aan deze maatschappelijke oriëntatie inhoud worden gegeven. In de voor een werkeenheid binnen de politieorganisatie relevante leefgemeenschap kunnen individuen, belangengroepen, instellingen en bestuursorganen worden onderscheiden, die op grond van hun belangen verwachtingen hebben ten aanzien van de activiteiten die de politie zal ontplooien, alsmede opvattingen ten aanzien van de wijze waarop de politie dat behoort te doen.
In het proces van doelformulering wordt beoordeeld welke verwachtingen wel en welke niet zullen worden gehonoreerd. Dit gebeurt tegen de achtergrond van de opvatting van de politiefunctie en de inhoud van de strategische doelen, waarin de richting van de maatschappelijke ontwikkeling waartoe de politie moet bijdragen

wordt aangegeven. Honorering houdt in, dat de inhoud van de verwachting als operationeel doel wordt aangemerkt. Binnen de doelen zullen prioriteiten moeten worden gesteld. Dit gebeurt eveneens op basis van verwachtingen, waarbij aard, omvang en intensiteit ervan als criteria kunnen worden gehanteerd. De noodzaak tot prioriteitenstelling vloeit voort uit de beperkingen die het beschikbare aantal mensen en de beschikbare middelen opleggen. Uitgaande van doelen en prioriteiten wordt beslist welke activiteiten zullen worden verricht en welke hulpmiddelen daarbij zullen worden gebruikt.
Door de ontplooide activiteiten wordt invloed uitgeoefend op de samenleving, waardoor nieuwe of gewijzigde verwachtingen en opvattingen kunnen ontstaan. Dit wordt in figuur 1 aangeduid met feed-back (terugkoppeling).
In deze figuur is tevens het - eerder gemaakte - onderscheid tussen de strategische en operationele beleidsvorming gehanteerd.
In het evaluatieproces is dit onderscheid van groot belang, omdat het pas ná de vertaling in operationele termen mogelijk wordt de betrekkelijk abstract geformuleerde strategische doelen te evalu-



Figuur 1

eren. In de figuur wordt dit verband tot uitdrukking gebracht. Van essentieel belang is, dat een politieorganisatie niet passief afwacht of er enig effect ten gevolge van de ontplooide activiteiten merkbaar wordt in de vorm van nieuwe verwachtingen. Integendeel, het is zaak dat de politie het initiatief neemt systematisch te onderzoeken of er effecten kunnen worden onderkend. Deze effectbenadering dient niet alleen in afzonderlijke onderzoeken te worden opgezet. Minstens even groot, maar zelfs groter gewicht moet worden gehecht aan de evaluatie tijdens de uitvoering. Dit betekent, dat politiefunctionarissen die zijn betrokken in het proces van doelstelling en prioriteitenbepaling, zich tijdens de uitvoering een oordeel vormen over de effecten van de activiteiten.
Die oordeelsvorming kan zowel worden gebaseerd op waarneming, als op communicatie met burgers. Zij kan er toe leiden, dat doelen worden bijgesteld, andere doelen worden gekozen, andere prioriteiten worden gesteld, of andere activiteiten, middelen en methoden worden aangewend.
In hoofdstuk 5 zullen nadere voorstellen voor onderzoek naar de effectmeting worden gedaan.

Uitvoering

Onder uitvoering wordt verstaan: alle werkzaamheden welke door medewerkers in een organisatie worden verricht om het beleid te realiseren. Ook de coördinerende en leidinggevende activiteiten die nodig zijn om de organisatie of onderdelen daarvan te laten functioneren kunnen volgens deze benadering onder het begrip uitvoering worden gerekend. Hierbij wordt overigens door de projectgroep uitgegaan van een opvatting over leiding geven, die in de volgende visie tot uitdrukking wordt gebracht.

In de huidige maatschappij krijgt het begrip leiding een geheel andere inhoud. In een traditionele organisatie neemt de leiding besluiten en draagt ondergeschikten of medewerkers op deze besluiten uit te voeren. Wanneer men echter uitgaat van de veronder-

stelling dat het nemen van besluiten niet aan enkelen in een werkgemeenschap mag zijn voorbehouden, maar dat de besluitvorming zoveel mogelijk gelegd moet worden bij hen die het nauwste bij de betreffende aangelegenheid zijn betrokken, dan wordt leidinggeven iets heel anders dan instructies geven. Het gaat er dan veel meer om, dat mensen gestimuleerd worden om zelf verantwoordelijkheid te dragen en dat omstandigheden worden geschapen waaronder de zelfstandigheid en de creativiteit van mensen tot bloei kunnen komen. Leiding wordt daardoor een veel meer ondersteunende functie, waarop men zonodig kan terugvallen, maar die overigens zo veel mogelijk ruimte voor individuele verantwoordelijkheid laat. Een omschakeling in deze zin wordt in de praktijk nogal eens bemoeilijkt, doordat de buitenwereld veelal de leiding aanspreekt op het doen en laten van de hele werkgemeenschap. Men vindt dan dat de leiding deze externe verantwoordelijkheid niet kan dragen, als zij niet een vaste greep heeft op het hele reilen en zeilen van de werkgemeenschap en als zij geen bindende aanwijzingen meer kan geven. Voor een deel zijn deze bezwaren formeel van aard.
Ook al heeft de leiding de verantwoordelijkheid naar buiten dan kan dat nimmer betekenen, dat zij persoonlijk wordt aangesproken op alles wat de werkgemeenschap goed of fout doet. Zeker in een grotere werkgemeenschap is dat volslagen onmogelijk.
De leiding zelf kan hoogstens worden aangesproken op de vraag, of zij de juiste omstandigheden heeft geschapen, waaronder het werk goed kan plaatsvinden. Voor het overige functioneert de externe verantwoordelijkheid van de leiding als communicatie-kanaal tussen buiten en binnen, waarlangs eventuele kritiek van buiten de werkgemeenschap bereikt en waarlangs het antwoord op die kritiek wordt gegeven. Om zulke antwoorden naar behoren te kunnen geven, moet de leiding zeer goed op de hoogte zijn van hetgeen zich in de werkgemeenschap afspeelt en waarom dat zo is. Bij een traditionele organisatie, waar de zaken gebeuren volgens aanwijzingen van de leiding, is dat veel eenvoudiger dan bij een organisatie waarbij de verantwoordelijkheden sterk gespreid zijn. In het laatste geval is frequent en intensief contact noodzakelijk voor de leiding om voldoende informatie te verkrijgen. Als dat contact

er is wordt de kans op verschil van opvatting tussen de leiding en de andere mensen in de werkgemeenschap veel geringer. Het dragen van de externe verantwoordelijkheid zal daardoor alleen maar gemakkelijker kunnen worden. [12)]

In politieorganisaties zullen vele veranderingen noodzakelijk zijn om bovenstaande visie te realiseren, omdat in de huidige politieorganisaties hiërarchie en disciplinaire verhoudingen vaak sterk benadrukt worden. Hiervoor is vereist dat voor de traditionele "meerdere - ondergeschikte" verhoudingen meer functionele relaties tot stand komen. Leiding is daarin niet gebaseerd op macht, maar vooral op collegiale verhoudingen, waar beïnvloeding plaatsvindt door erkenning van en vertrouwen in de wederzijdse deskundigheid.
De vertrouwensrelatie behoort tweezijdig te zijn. Beslissingen zijn niet voorbehouden aan het hogere niveau, maar worden zoveel mogelijk genomen door en in de omgeving van de bronnen van de informatie, hetgeen de externe aanvaarding en daarmee de effectiviteit van de organisatie ten goede zal komen. Vanuit deze benadering komen de capaciteiten van alle leden van de organisatie ook beter tot hun recht: "In een hiërarchisch opgebouwde organisatie blijven de menselijke mogelijkheden voor minstens 50 procent onbenut". [13)]
Deze visie op de positie van de leiding in de organisatie houdt nauw verband met de zelfstandigheid van de medewerkers bij de uitvoering van het werk en de marges die in de richtlijnen moeten worden gelaten voor interpretatie tijdens de uitvoering.

Er bestaat een sterke samenhang tussen deze noodzakelijke marges, om in de uitvoering van het werk zelfstandig te kunnen beslissen, en de noodzaak van een grote mate van doelbewustheid. Een ruime beslissingsbevoegdheid vloeit voort uit de aard van de politiefunctie. De politietaak kan niet worden gestandaardiseerd, maar vereist het zoeken naar de maatschappelijk meest juiste oplossingen voor de zich voordoende problemen. Wanneer die marges worden ontkend en te strikte richtlijnen worden gegeven, kan er voor de

politiefunctionaris een conflict ontstaan tussen de richtlijn en de maatschappelijk meest passende oplossing. Kiest hij voor de richtlijn, dan wordt tekort gedaan aan de maatschappelijke behoefte en soms ook aan de eisen van legitimiteit. Daardoor wordt afbreuk gedaan aan de effectiviteit van het handelen van de politie. Wellicht zal hij trachten de richtlijn verruimd te krijgen. Als enige malen wordt ervaren, dat dat niet lukt, zal het vertrouwen in het functioneren van de totale organisatie afnemen. Dit verminderd vertrouwen, zelfs bij een vrij gering deel van de leden van de politieorganisatie, zal het niveau van functioneren ook feitelijk snel achteruit doen gaan.
Indien in het gestelde geval door de politieambtenaar zou worden gekozen voor het alternatief, is er kans op interne sancties. Ook dan is één of een gering aantal negatieve ervaringen voldoende, om te leiden tot toenemende interne spanningen en afnemende afstemming op de maatschappelijke functie.
Dit alles leidt tot de conclusie, dat het gevaarlijker is de marges te eng te formuleren, dan zeer ruim. Hier evenwel treedt een spanningsveld aan het licht tussen de behoefte aan een ruime beslissingsbevoegdheid en de noodzaak van duidelijke richtlijnen. Richtlijnen moeten, zoals in het voorgaande is gebleken, zijn gesteld in toetsbare termen. Anders is het niet mogelijk te evalueren in hoeverre eraan wordt voldaan en kan een situatie ontstaan, waarin onverklaarbare en onnodige verschillen optreden in de operationele sfeer. Ook hier geldt echter, zoals dit ook ten aanzien van de doelen werd gesteld, dat het gaat om richtlijnen die betrekking hebben op samenlevingsverschijnselen. Derhalve kunnen ze niet anders dan in termen van effecten in de samenleving worden gesteld, met een eventuele getalsmatige ondersteuning. Evaluatie komt dan ook neer op een vergelijking van effecten en richtlijnen in de gezamenlijke gedachtenwisseling tussen de medewerkers in de werkeenheden, de verschillende stafbureaus en de korpsleiding.

Structuur

Het bedenken van een nieuwe structuur van de organisatie was tot voor kort - en thans wordt er hier en daar nog steeds zo over gedacht - het begin en het einde van het organiseren. De gedachtengang was, dat de nieuwe organisatiestructuur, waarin een duidelijke afbakening van ieders functie en taken tot stand was gekomen, moest leiden tot een efficiënter functioneren.
In 1.2. is reeds aangegeven dat het functioneren van de organisatorische opzet een veel essentiëler onderdeel is van het organiseren dan de structuur. Daarmede is niet beweerd dat het denken over structuren verwaarloosd kan worden. Naar de opvattingen van de projectgroep is de organisatiestructuur echter een hulpmiddel. Door middel van de structuur van een organisatie worden er voorwaarden geschapen om een gewenste wijze van functioneren tot stand te brengen. Er moet echter worden uitgegaan van de wijze van functioneren die wenselijk wordt geacht. Daarvoor zijn de processen van beleidsvorming, uitvoering en beheersing, die hiervoor zijn behandeld de primaire ingang. Het feit dat een structuur de voorwaarden voor een gewenste functioneringswijze aan moet brengen, impliceert tevens, dat er door een bepaalde structuur belemmeringen kunnen ontstaan voor een goed functioneren, zoals bijvoorbeeld het geval is ten aanzien van de bureaucratische organisatievorm van de politieorganisatie.
Veel van hetgeen aan uitgangspunten over de beleidsvorming, de beheersing en de uitvoering is genoemd, komt ook ter sprake, wanneer er gepoogd wordt de eisen te formuleren, waaraan de structuur van de politieorganisaties moet voldoen. Daarmee blijkt weer dat de structuur een afgeleide dient te zijn van de opvattingen over de functie en over het functioneren van mens en organisatie. ("Structure follows strategy")

Onder organisatiestructuur wordt verstaan het geheel van afspraken, waarmee een bepaalde organisatorische vormgeving wordt omvat.
In deze organisatorische afspraken wordt geregeld, welke bijdrage er van een dienst, een afdeling, een team of een individuele functionaris aan het geheel van de organisatie mag worden verwacht.

Algemener geformuleerd: het betreft afspraken over verantwoordelijkheden van organisatorische eenheden; deze afspraken hebben betrekking op de resultaten (doeltreffendheid) en op de aanwendingen van mensen en middelen (doelmatigheid).
In de vorige zin is bewust het begrip verantwoordelijkheid gebruikt, en niet - wat meestal in verband met de structuur wordt gebruikt - bevoegdheid. Dit laatste begrip gaat er teveel van uit dat men in een organisatie steeds kan voorzien welk optreden er van een functionaris of een team in de diverse omstandigheden vereist wordt en dat daarbij dan aangegeven kan worden in hoeverre men bevoegd is bepaalde beslissingen te nemen. Meer overeenkomstig de realiteit van het gebeuren in organisaties is het, om te spreken over de bijdragen waarvoor men verantwoordelijk is, dat wil zeggen, waarover men rekenschap moet afleggen en waarover dan in het feitelijke functioneren in de beleidsvorming, de uitvoering en de beheersing nadere afspraken worden gemaakt.
De moeilijkheid hierbij is dat de hier bedoelde afspraken niet eenvoudig in schema's zijn vast te leggen. In de praktijk beperkt men zich bovendien meestal tot het tekenen van een organisatieschema, waarin de structuur van de gezagsverhoudingen tot uitdrukking wordt gebracht. Het zal duidelijk zijn, dat er een enorme reductie van de werkelijkheid ontstaat - zoals ook in 1.2. is beschreven -, wanneer men tracht de hier bedoelde verantwoordelijkheden, laat staan het functioneren van de organisatie, aldus vast te leggen. Om deze reden heeft de projectgroep in het voorlopig theoretisch model - voor zover dit beschreven is in termen van de structuur van de organisatie - getracht zich niet te beperken tot een schema met de gezagsverhoudingen. Juist andere schema's met betrekking tot de structuur van de organisatie kunnen verduidelijken welke samenwerkingsvormen er nagestreefd worden.

Een organisatiestructuur is niet los van de concrete organisatie en van de medewerkers die er in moeten werken, te ontwerpen. Het is noodzakelijk, dat deze tot stand komt in een concrete werksituatie mede op basis van de opvattingen die de betreffende leden van de organisatie hierover hebben. In dit rapport beperkt de projectgroep zich dan ook tot het aangeven van een model, waarin

de hoofdlijnen van de structuur of anders gezegd de principes waar men van uit dient te gaan, worden weergegeven. De uitwerking kan alleen plaatsvinden in de praktijk van de betreffende werksituatie in samenspraak met alle betrokkenen.

Een van de belemmeringen die een organisatiestructuur voor de samenwerking van mensen in een organisatie kan opleveren is het aantal niveaus. Hoe groter het aantal niveaus en hoe sterker de hiërarchie (pyramide) in een structuur des te meer communicatie- en informatieproblemen zich zullen voordoen.
"Het belangrijkste obstakel voor een open, adequaat en gericht doorvloeien van informatie van beneden naar boven ligt in de vertikale organisatiestructuur. Chefs - wier eerste rol bestaat uit dirigeren, coördineren en controleren - zijn structureel meer geneigd om te praten (naar beneden) dan om te luisteren naar hun medewerkers.....Daarbij komt dat de informatie die de chef van beneden ontvangt vaak door hem gebruikt wordt ter controle van het gedrag van zijn medewerkers.....Een en ander belemmert - uit de aard van de struktuur - een vrije naar boven gerichte communicatie"[14].
Veelal worden deze problemen met lapmiddelen opgelost. Naar de mening van de projectgroep gaat het er echter om de werkelijke oorzaak van dit soort problemen aan te pakken. De feitelijke problemen die zich als gevolg van een teveel aan niveaus in een organisatie voordoen zijn:
- medewerkers hebben onvoldoende zicht op de te bereiken doelen van de organisatie (interne vervreemding);
- er is een te geringe ruimte voor het uitoefenen van een functie met voldoende inhoud.

Het gevolg van deze problemen, die zich niet alleen bij de politie maar in de meeste bureaucratische organisaties voordoen, kan bijvoorbeeld zijn: een overdreven aandacht voor de individuele carriéregang, met alle zich daarbij voordoende onderlinge concurrentieproblemen.
Daarom kan men in het algemeen stellen, dat het gewenst is te streven naar organisatievormen met zo min mogelijk organisatorische niveaus of anders gezegd naar "platte" organisatiestructuren.

De consequentie van de voorgaande gedachtengang is, dat men in de organisatorische opzet zal moeten streven naar decentralisatie, dat wil zeggen, dat de organisatie moet worden verdeeld in een aantal relatief zelfstandige eenheden. Hierbij wordt in dit verband niet gedoeld op een vorm van geografische decentralisatie, maar op een decentralisatie van verantwoordelijkheden waarbij eenheden in de organisatie, zoveel als mogelijk, een eigen verantwoordelijkheid krijgen te dragen voor een bepaalde bijdrage aan het doel van de organisatie als geheel.
De coördinatie en afstemming tussen deze organisatorische eenheden maakt het noodzakelijk dat er goede afspraken worden gemaakt over de beleidsvorming en de beheersing van de totale organisatie.
Het veel gehanteerde begrip "span of control" past niet in deze benadering; hierbij wordt namelijk te sterk uitgegaan van de beheersingsmogelijkheden van de leiding. De projectgroep kiest namelijk voor een benadering vanuit de eigen verantwoordelijkheid van de diensten, afdelingen, teams en individuele functionarissen die binnen het totaal van de organisatie - zoals hiervoor reeds is aangeduid - een relatieve autonomie bezitten. De mate van autonomie hangt af van de samenhang, die er voor het goed functioneren van de totale organisatie noodzakelijk is. Dit betekent dat er voor de hier bedoelde organisatorische eenheden, afspraken worden gemaakt over de randvoorwaarden, waarbinnen deze zelfstandig kunnen functioneren. Deze randvoorwaarden kunnen op verschillende manieren worden afgesproken bijvoorbeeld aan de hand van het soort van activiteiten, waarover men zelfstandig kan beslissen, of het geografisch gebied, waarop men zich kan richten.

Met de gegeven benadering van decentralisatie hangt samen de opvatting, dat in de organisatorische opzet steeds meer gestreefd dient te worden naar de vorming van teams van medewerkers, die als organisatorische eenheid binnen het totaal van de organisatie een bepaalde verantwoordelijkheid krijgen toegewezen.
De motivering voor een dergelijke teamvorming wordt, voor zover deze voortvloeit uit opvattingen over organiseren van het werk van mensen, in de volgende paragraaf over de bemanning en de middelen behandeld. Hier zij slechts opgemerkt, dat de keuze bij de

idee van de teamvorming, in die zin dat het voor het goed functioneren van het geheel niet problematisch behoeft te zijn afspraken te maken over verantwoordelijkheden van teams. Teams zijn hier dan opgevat als organisatorische eenheden, waarbinnen een bepaalde mate van interne samenhang en een bepaalde wijze van functioneren, gericht op het realiseren van een omschreven bijdrage aan de totale organisatie, tussen medewerkers wordt nagestreefd.

In de structuur van elke organisatie dienen voorts duidelijke afspraken te worden gemaakt over de zogenaamde stafbureaus en de ondersteunende afdelingen.
De stafbureaus kunnen ten behoeve van de totale organisatie dan wel onderdelen daarvan werkzaamheden verrichten:
- ten behoeve van de beleidsvoorbereiding, bestaande uit het doen van onderzoek en studie door gespecialiseerde deskundigen om alternatieven te ontwikkelen voor de beleidsbepaling;
- ten behoeve van de beheersing, om beheersingsmethoden te onderzoeken zoals op het gebied van de planning, de budgettering, de personele technieken e.d., alsmede om een normstelling voor de totale organisatie en de organisatorische eenheden mogelijk te maken;
- ten behoeve van de uitvoering, om bepaalde specialistische deskundigheden in de uitvoering van de activiteiten te kunnen inzetten wanneer daaraan behoefte bestaat.

Het is van groot belang over de plaats en het gewenste functioneren van deze stafbureaus geen onduidelijkheid te laten bestaan, daar dit anders direct problemen kan geven in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen deze bureaus en de overige organisatorische eenheden.
Bij ondersteunende afdelingen kan worden gedacht aan activiteiten op het gebied van administratie, post- en archiefzaken, personeelsregistratie en salarisadministratie, huishoudelijke zaken en de technische ondersteuning (in- en verkoop van dienstauto's, reparaties, de inkoop van overige middelen). Voor alle activiteiten in deze sfeer geldt dat men voor de organisatorische keuze komt te staan of men een centrale of decentrale opbouw wenst. Efficiëncy-overwegingen hebben er tot nu toe veelal te snel toe

geleid, dat men een en ander centraal organiseerde.

In aansluiting op hetgeen reeds bij de beschrijving van het proces van uitvoering over de wijze van leidinggeven in een organisatie is opgemerkt, volgen hier nog enkele gedachten over de functie en samenstelling van de leiding van de totale organisatie. In een organisatie doet zich erg vaak het probleem voor dat een leiding teveel bezig is met het afstemmen en coördineren van uitvoerende werkzaamheden en te weinog tijd heeft voor een systematische beleidsvorming en voor de activiteiten op het gebied van de beheersing. Eigenlijk weet men veelal niet wat nu typisch tot de verantwoordelijkheid van de leiding gerekend moet worden en hoe men deze verantwoordelijkheid vorm zou moeten geven. Evenals ten aanzien van de benadering van structuurvraagstukken in het algemeen, geldt ook hiervoor dat alleen in de concrete organisatorische omgeving een juiste functieomschrijving en gewenste functioneringswijze van de leiding gevonden kan worden. Er zijn immers vele variabelen die hierop van invloed zijn. Wel zijn hierover een tweetal algemene opmerkingen naar de mening van de projectgroep van belang:

- in de eerste plaats wordt veelal te weinig onderscheid gemaakt tussen de interne en externe verantwoordelijkheid van de leiding. De externe eindverantwoordelijkheid kan bijvoorbeeld heel goed bij één functionaris liggen, terwijl de interne verantwoordelijkheid door een team wordt gedragen;
- in de tweede plaats is het belangrijk dat voor de leiding een samenwerkingsvorm wordt gekozen, die past bij de samenwerkingspatronen die men in de overige delen van de organisatie aantreft.
  Een éénhoofdige leiding, die zich ook nadrukkelijk als zodanig manifesteert, roept bijvoorbeeld spanningen op in een organisatie die voor het overige geheel volgens een "teamwork"-model werkt.

In de voorgaande beschouwing is ingegaan op een aantal aspecten van de structuur van de organisatie. Inmiddels zal daarbij duidelijk zijn geworden dat men er niet meer komt, wanneer volstaan wordt

met het enigszins aanpassen van de lijn- of de lijn-stafstructuur van de politie-organisaties. De structuur behoort een afgeleide te zijn van de visie op de organisatie en de mens in die organisatie, met andere woorden van de gewenste functioneringswijze van het samenwerkingsverband. Zodoende wordt men daarbij met meer dan alleen één van deze klassieke organisatiemodellen geconfronteerd.

3.3.3. Bemanning en middelen

Onder de bemanning van een organisatie, de laatste stap van het in 3.3.1. opgenomen schema, wordt gerekend het tot stand brengen en in stand houden van een zodanig personeelsbestand, dat de organisatie optimaal aan zijn doelen kan beantwoorden. Een nader onderscheid hierbij is de kwantiteit en de kwaliteit van het personeelsbestand. Kwantiteit betreft het aantal medewerkers, kwaliteit betreft de onderscheiding van de medewerkers naar opleiding en ervaring.

Onder de middelen van een organisatie kan van alles worden verstaan: de materiële en immateriële middelen, de methoden van werken, de werkprocedures, etc. Het is niet de bedoeling hierop in abstracto diep in te gaan. In de voorstellen van de projectgroep in hoofdstuk 4 zullen enkele aspecten van de middelen in de politieorganisaties nader worden uiteengezet. Wel dient er op deze plaats op gewezen te worden dat de middelen in een organisatie altijd dienen te worden afgestemd op de eisen die er vanuit het streven naar een doeltreffend en doelmatig samenwerkingsverband tussen mensen worden gesteld. Met andere woorden de middelen behoren - zoals het in 3.1. is gesteld - nooit het primaat te hebben. Dit geldt voor een productieorganisatie, die toch sterk afhankelijk is van het materiële productieapparaat, maar het geldt des te sterker voor een dienstverlenende organisatie als de politie. Bij de politie en ook in andere organisaties, ziet men in de middelensfeer nog al eens vraagstukken op het gebied van de automatisering en de informatie ontstaan. Benadert men deze specialistische gebieden van het organiseren alleen vanuit de betreffende invalshoek, dan is het voorspelbaar dat zich

problemen zullen gaan voordoen in het functioneren van de organisatie. De enig juiste aanpak is een visie op de functie en de gewenste wijze van functioneren van de organisatie te ontwikkelen en daarvan afgeleid dan de functie van de informatie op de verschillende plaatsen in de organisatie te beoordelen. Ook in dat kader dient dan beoordeeld te worden in hoeverre het zinvol is bepaalde informatieprocessen geautomatiseerd te doen verlopen. Volgt men deze weg niet, dan verzeilt men in streven naar een technisch instrumentele perfectie, zonder dat de vraag naar de effectiviteit en de daarvoor meest gewenste wijze van functioneren voldoende onder ogen is gezien.

Bij de omschrijving van hetgeen met bemanning wordt bedoeld, is reeds opgemerkt dat het personeelsbeleid veelal te beperkt wordt opgevat. Hiermee wordt bedoeld, dat de werking ervan vaak eng gericht is op het optimaliseren van de factor arbeid door een te grote aandacht voor vraagstukken betreffende rechtspositie, alsmede voor technieken om mensen te motiveren. Natuurlijk gaat men met de tijd mee, door bijvoorbeeld werkoverleg en nieuwe systemen van beoordeling, vorming en loopbaanontwikkeling en -begeleiding te introduceren. De vraag is echter welke uitgangspunten daarbij voorop staan. Naar de mening van de projectgroep is het vertrekpunt voor een goed personeelsbeleid een visie op het werk en de samenleving van mensen. Daarbij kan men de vraag stellen, wat voor een organisatie er wordt nagestreefd. Hierbij dienen dan zaken als de organisatievormen, de samenwerkingspatronen, de wijze van leidinggeven, functieomschrijvingen en dergelijke aan de orde te komen. Deze onderwerpen dienen echter niet te worden behandeld binnen de kaders van een apart georganiseerd personeelsbeleid, maar ze moeten worden benaderd als een geïntegreerd onderdeel van het gehele organisatiebeleid. Het denken en werken aan deze zaken behoort zoveel mogelijk in het "gewone" werk voor en door alle medewerkers tot stand te komen. Om deze reden is er in de visie op organiseren tot nu toe in dit rapport over het personeelsbeleid gesproken. Dit wil overigens niet zeggen dat er in een organisatie geen beheofte bestaat aan aparte activiteiten op personeelsgebied. Hierbij valt te

denken aan werving en selectie, opleiding, vorming, training, personeelsadministratie en maatschappelijk werk. De vraag is echter wie deze moet uitvoeren en welke eisen aan die uitvoering gesteld moeten worden. In hoofdstuk 4 wordt hierop nader ingegaan. De projectgroep acht het niet gewenst op deze onderwerpen hier nader in te gaan. Dat dient te gebeuren in nauwe relatie met de leden van de politieorganisaties. Vandaar dat in dit rapport in 3.5. enkele cruciale onderzoeksgebieden worden aangegeven, die verder in studie dienen te worden genomen. In deze paragraaf tenslotte wordt een aantal uitgangspunten behandeld voor het personeelsbeleid alsmede voor het functioneren van de medewerkers in teamverband.

Personeelsbeleid

Aan een personeelsbeleid, dat is geïntegreerd in de totale beleidsvorming binnen organisaties, dienen de volgende eisen te worden gesteld:

- er dient naar gestreefd te worden, dat in de strategische en operationele beleidsvorming zoveel mogelijk medewerkers betrokken worden (zie de beschrijving van het proces van beleidsvorming in 3.3.2.);
- ontwikkelingen in de organisatie dienen voortdurend op hun personele consequenties te worden bezien;
- het beleid in de organisatie dient zich mede te richten op de "personele" ontwikkelingen in de maatschappij. De maatschappelijke opvattingen over arbeid en samenwerken mogen niet te ver afstaan van hetgeen men in de organisatie nastreeft, omdat de leden van de organisatie medewerker èn burger tegelijkertijd zijn;
- het ontwikkelen van activiteiten op het personeelsgebied doet niet alleen een beroep op de verantwoordelijkheid van alle leidinggevenden, maar ook op de verantwoordelijkheid van alle medewerkers. In elk geval kan de rol van een personeelsafdeling niet verder gaan dan het mede voorbereiden van het beleid en het verlenen van ondersteuning bij de uitvoering ervan;
- in het strategische en operationele beleid van de organisatie dient er gestreefd te worden naar een werksituatie, waaraan als

- eis gesteld kan worden, dat:
  . de eigen bijdrage aan de realisering van het doel van de organisatie duidelijk gezien en ervaren wordt (de "zin" van de functie in het totaal van de organisatie);
  . de aangeboden functies en taken overeenkomen met de capaciteiten van de medewerkers (de inhoud van de functie zelf);
  . de werkomstandigheden als rechtvaardig en redelijk worden ervaren (de arbeidsvoorwaarden);
  . de medewerkers zich als persoon kunnen ontplooien (het werkklimaat).

Team-concept

De projectgroep acht het om drie redenen noodzakelijk in de politieorganisaties uit te gaan van een organisatievorm, die gebaseerd is op het werken in team-verband:
- ten eerste is externe integratie slechts mogelijk indien niet te grote groepen politiemedewerkers de verantwoordelijkheid dragen voor de vervulling van de volledige politiefunctie ten behoeve van een bepaalde leefgemeenschap;
- ten tweede vereist externe integratie een geïntegreerde aanpak van de in de politiefunctie besloten taakaspecten. Geïntegreerd in die zin, dat de activiteiten worden verricht door politiemensen, die een intensieve, frequente en directe communicatie onderling en met de leefgemeenschap onderhouden;
- ten derde vereist sociale beheersing een professionele deskundigheid en vaardigheid die vooral binnen teams moet worden ontwikkeld en op peil gehouden.

De beide eerste argumenten dienen beoordeeld te worden in relatie tot hetgeen hierover in 3.2. bij de behandeling van de functie van de politie is besproken. Daarom wordt hierop op deze plaats nog slechts in het kort ingegaan. Het derde argument, op grond waarvan de projectgroep teamvorming noodzakelijk acht, vindt tevens zijn grondslag in de hiervoor geschetste visie op het functioneren van de organisatie als een samenwerkingsverband van mensen.

Men kan zich afvragen of een drastische uitbouw van het "wijkagentensysteem" (verhoging van het aantal wijkagenten, zeer kleinschalige leefgemeenschappen, generale taakstelling) niet de basis zou kunnen zijn voor externe integratie in plaats van een organisatorische opzet uitgaande van teams. Naar het oordeel van de projectgroep zouden de voorwaarden voor een voldoende geïntegreerd functioneren van de politie daardoor niet in voldoende mate worden geschapen.
In de eerste plaats zal niet voldaan kunnen worden aan het voor de effectiviteit noodzakelijke deskundigheidscriterium. De brede kennis en ervaring die noodzakelijk zijn voor een integrale uitvoering van de politiefunctie, laat zich weliswaar in beginsel verenigen met individuele uitvoering, doch de politieorganisaties zullen over onvoldoende medewerkers met een dergelijk hoog niveau van kennis en ervaring kunnen beschikken. Dit zal ten koste gaan van de ontwikkeling van stabiele relaties die immers mede gebaseerd zal dienen te zijn op de erkenning van en het vertrouwen in de deskundigheid van de gezagsdragers. In de teams daarentegen is het wel mogelijk om de vereiste kennis en ervaring bijeen te brengen.
Aangezien het "wijkagentensysteem" zal leiden tot de noodzaak van een sterke uitbouw van ondersteunende specialismen, verdient de constructie met teams de voorkeur.
Het vereiste van functioneren op basis van "kennen en gekend worden" verdraagt zich evenmin met de slechts partiële aanwezigheid van de wijkagent. Daaruit ontstaat de noodzaak tamelijk grote centrale eenheden te belasten met de overkoepelende 24-uurs politiezorg. Hierdoor worden de grondslagen van een functioneren dat zich kenmerkt door optimale sociale integratie aangetast.

De derde hierboven genoemde reden om in de politieorganisatie uit te gaan van teams - de voor de functieuitoefening noodzakelijke deskundigheden en vaardigheden - is minder specifiek voor de politie. In allerlei organisaties is een ontwikkeling gaande, waarbij er sprake is van de noodzaak om de samenwerking in de organisatie meer en meer in teamverband te doen verlopen.
Deze ontwikkeling gaat er van uit dat de mens ook in zijn samenwerken met anderen streeft naar ontplooiing en zelfverwerkelijking.

Dat veronderstelt bij ieder mens de bereidheid en het vermogen tot het dragen van (mede-)verantwoordelijkheid. Het kan zijn dat door jarenlange ervaringen in autoritaire situaties dit vermogen niet erg tot ontwikkeling is gekomen. Het kan ook zijn dat de bereidheid om verantwoordelijkheid te dragen daardoor is afgenomen, maar dat doet niets af aan de grondgedachte dat ieder mens op een of andere wijze besluitvormer is of kan zijn. [15)]

Het kost inspanningen goede samenwerkingsvormen te vinden. Daarvoor is het noodzakelijk, dat er bij alle betrokkenen een min of meer gemeenschappelijk idee bestaat omtrent de wenselijke situatie waar men naar streeft en dat er voldoende mate van interne samenhang is om die te bespreken. Over deze wenselijke situatie heerst vaak grote onduidelijkheid. Men stelt zich veelal te snel tevreden met globale uitspraken die weinig houvast bieden.
Bij een nadere analyse blijkt dan dat:

- mensen weinig praten over de meest wenselijke vorm van de eigen werksituatie. Vaak wordt over het functioneren van het samenwerkingsverband van "anderen" gesproken, waarbij visies worden gehanteerd die men niet op de eigen situatie toepast;
- tussen mensen het oordeel over wat wel en niet wenselijk is, sterk uiteen kan lopen;
- heel verschillend gedacht wordt over de mate waarin men zelf een bijdrage kan leveren aan het creëren van goede samenwerkingsvormen;
- het denken vaak sterk gericht is op het werk en de daarvoor benodigde procedures en volkomen geïsoleerd wordt van de gewenste samenwerkingsvormen waarbinnen het werk tot stand moet komen. Anderzijds treft me juist in de grote organisaties ook vaak een sterke druk op het handhaven van het bestaande stelsel van "rangen en standen" en de neiging om de samenwerkingsvraagstukken te formaliseren.

Bovenbedoelde situaties kunnen lang gehandhaafd blijven, doordat men het noch intern noch vanuit de omgeving opbrengt, de dagelijkse gang van zakente confronteren met de ideeën en wensen die er in werkelijkheid wel over de eigen werksituatie bestaan. Ook maakt men de

vruchtbare confrontatie tussen ideeën en werkelijkheid vaak spanningsloos, doordat men de eigen opvattingen aanpast aan de bestaande situatie. Deze aanpassing heeft duidelijk allerlei negatieve effecten tot gevolg. Mensen verliezen bijvoorbeeld voor een deel de eigen indentiteit, waardoor men steeds minder geïnspireerd wordt tot een bijdrage aan het samenwerkingsverband. De basis van waaruit de inspanning voor de samenwerking dient te komen gaat ontbreken.
Het hierbedoelde proces kan zich ten goede keren, indien er door een intensieve samenwerking tussen mensen in teamverband sprake is van een continue en constructieve bezorgdheid over het werk. Oorspronkelijk gedrag van mensen komt voort uit gevoelens en opvattingen. In de dienstverlening naar buiten spelen die een bepalende rol. In het teamverband kunnen zij gestimuleerd en onderling geëvalueerd worden.
Daarmee wordt gestreefd naar open, heldere en bespreekbare relaties tussen mensen. Deze relaties zijn geen doel op zich, maar dienen bij te dragen tot het doel van de organisatie. Verbetering van de onderlinge verhoudingen kan daarom het best geschieden aan de hand van concrete problemen in de werksituatie. Op deze wijze wordt tevens een optimale mogelijkheid verkregen het gedrag van de medewerkers te beïnvloeden. Veranderingen in het gedrag worden gekoppeld aan de werksituatie in het teamverband, waarin het gedrag gestalte krijgt. Met een dergelijke teamvorming wordt dus ook een "ideale" aanpak van begeleiding, opleiding en vorming mogelijk.

Tenslotte dient bedacht te worden dat het werken in situaties met een meer gelijkmatige verdeling van verantwoordelijkheden en invloeden zowel door "boven", "midden" als "onder" in de organisatie geleerd moet worden. Deze - vaak moeizame en langdurige leerprocessen - hebben uiteindelijk echter nauwelijks zin als zij niet gedragen worden door de hoogste leiding in een organisatie.

3.4. Samenvatting

In een studie, die als motto draagt: "Politie in verandering", dienen zowel de beschouwingen over de functie van een gezagsapparaat, dat zo dikwijls in het brandpunt van de belangstelling staat, alsook de gedachten over organiseren, die sterk aan een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling gebonden zijn, centraal te worden gesteld. Denken over organiseren in het algemeen en zeker denken over het organiseren van politie, dwingt tot een stellingname waarbij duidelijke keuzen moeten worden gedaan. Keuzen gebaseerd op een bepaalde maatschappelijke visie. Immers de keuze van de projectgroep voor een politie die dicht bij de burgerij haar werk verricht, hangt ten nauwste samen met de opvattingen die zij heeft over de wijze waarop mensen met elkaar zouden kunnen samenleven en samenwerken. Dat in die samenlevingspatronen de politie als gezagsorgaan een bijzondere plaats inneemt, behoeft geenszins in te houden, dat zij ver verwijderd van de bevolking haar taak verricht. Integendeel; sociale en culturele veranderingen vragen een politie die geïntegreerd in het bestuur, een maatschappelijke bijdrage levert, waarbij de bevolking nauw betrokken dient te zijn. Zij vragen echter van de politie als samenwerkingsverband van mensen een organisatorische opzet, waarbij de beleidsvorming niet als een voorrecht wordt voorbehouden aan één bepaald hiërarchisch niveau, doch wordt gezien als een verantwoordelijkheid van alle medewerkers in die organisatie. Vanuit deze verantwoordelijkheid kunnen de medewerkers invloed uitoefenen op hun eigen werksituatie, waarbij de beslissing van de eigen werkprocessen voor een belangrijk deel aan hen moet worden overgelaten.
De ideeen die hierover in hoofdstuk 3. en 4. zijn uitgewerkt, vragen een stijl van leiding geven, waarbij sterker dan voorheen het geval was, het accent zal liggen op het stimuleren en motiveren van medewerkers, alsmede op het ruimte scheppen van hun creativiteit en ontwikkeling.
Indien het gestelde in dit hoofdstuk nog eens kort wordt samengevat, dan komt het neer op een keuze van de projectgroep voor een politie die voor haar organisatorische opzet van de volgende uitgangspunten dient uit te gaan:

- Geografische decentralisatie, dat wil zeggen uitvoering van de politietaak door organisatorisch eenheden die elk voor zich gebonden zijn aan één wijk in de regio of gemeente.
- Teamvorming, dat wil zeggen organisatorische eenheden met een sterke interne samenhang.
- Decentralisatie van verantwoordelijkheid, dat wil zeggen teams met een betrekkelijk grote mate van verantwoordelijkheid.
- Generale taakstelling, dat wil zeggen teams die vanuit deze verantwoordelijkheid in beginsel met de totale politietaak zijn belast.
- Horizontalisering, dat wil zeggen het terugdringen van het aantal niveaus in de politieorganisatie.
- Beleidsdeelname, dat wil zeggen deelname van alle medewerkers in de politieorganisatie door invoering van een stelsel van beleidsadvisering.

4. Het integratiemodel voor de politieorganisatie

4.1. Inleiding

De beschouwingen in het derde hoofdstuk vormen de grondslag, waarop in dit hoofdstuk zal worden voortgebouwd; dat wil zeggen dat geprobeerd zal worden de gedachten en ideeën, zoals die in de vorige hoofdstukken steeds duidelijker gestalte kregen, in een voorlopig theoretisch model te presenteren.

Het model is:
- voorlopig; dat wil zeggen dat het aan de praktijk zal moeten worden getoetst (zie in dit verband hoofdstuk 5);
- theoretisch; in die zin dat het gaat om een min of meer systematische beschouwingswijze, waarin een geheel van opvattingen over het organiseren van politie is uitgewerkt;
- normatief; aangezien het niet de huidige situatie in politieorganisaties beoogt weer te geven, doch verwijst naar een gewenste situatie.

Het is bedoeld als een toekomstprojectie, een algemene beleidsvisie, waarbij ten aanzien van het organiseren van politie verschillende keuzen worden gedaan. Als denkconstructie, tracht het model door een bepaalde mate van abstractie die werkelijkheid inzichtelijk te maken. In de uitwerking zal gebruik worden gemaakt van het grondschema voor organiseren dat in 1.2. is aangegeven.

De uitgangspunten, waarvan het onderlinge verband in het model zoveel mogelijk zal worden aangegeven, hangen zodanig sterk met elkaar samen, dat de politieorganisaties die bij hun organisatorische opzet van dit model uitgaan, niet kunnen volstaan met een keuze van één of meer elementen. Het gaat om een totaliteit, die meer is dan de som van de afzonderlijke delen.
De uitwerking van de verschillende uitgangspunten bij de toepassing in de praktijk, laat echter voldoende ruimte voor politie-

organisaties om binnen de contouren van het model, nadere keuzen te maken afhankelijk van de huidige situatie in deze organisaties en de omgeving waarin deze dienen te functioneren.

4.2. Functie, doelen en activiteiten

De manier waarop in hoofdstuk 3 de functie van de politie is beschreven, duidt op de bijdrage die de politieorganisatie aan de maatschappelijke omgeving "behoort" te leveren.
De functie op deze wijze gehanteerd, verwijst dus in feite in zeer abstracte zin naar de doelen die door de politieorganisatie bereikt zullen moeten worden. Op deze doelen zal in het model slechts worden ingegaan, voorzover dit het proces van de doelformulering betreft; dat wil zeggen als één van de aspecten van het beleidsvormingsproces, zoals dit in politieorganisaties gestalte zou behoren te krijgen. Tevens spelen ze in dit hoofdstuk een rol bij de behandeling van het beheersingsproces, dit met betrekking tot de vraag naar de effectiviteit en de efficiency van het politieoptreden.

De concrete strategische en operationele doelen blijven buiten beschouwing. Immers de daartoe vereiste beleidsanalyse kan slechts op een praktijksituatie worden toegepast, terwijl het door de projectgroep, in een betrekkelijke mate van abstractie uit te werken model, theoretisch is en op politieorganisaties in het algemeen van toepassing behoort te zijn.
De op de functie van de politieorganisatie geprojecteerde strategische en operationele doelen, verwijzen vervolgens naar de activiteiten die door de medewerkers in die politieorganisatie verricht moeten worden. Ook deze activiteiten kunnen alleen vanuit een concrete situatie worden ingevuld. Immers concrete activiteiten vloeien voort uit de concrete operationele doelen. Dit betekent dat de abstracte manier waarop de begrippen: functie en doel van politieorganisaties, zijn benaderd, per definitie een tamelijk afstandelijke beschouwingswijze ten aanzien van de activiteiten vereist.

In verband met de vorenstaande wordt gekozen voor een vierdeling; niet zozeer bedoeld als een bundeling van taken of taakcomplexen of een limitatieve opsomming van activiteiten, die thans door de politie worden verricht, doch als een benaderingswijze; een bepaald kader van waaruit de politiële activiteiten worden uitgevoerd. Deze vierdeling heeft betrekking op activiteiten die liggen in de sfeer van:

- de (sociale) hulpverlening;
- de conflictbeheersing;
- de preventie en repressie van deviant gedrag;
- de bestuurlijke en justitiële ondersteuning.

Een vierdeling die - zoals straks zal blijken - eerder als een analytisch hulpmiddel ter wille van een bepaalde onderscheiding is bedoeld, dan dat er in het integratiemodel een scheiding van activiteiten in de uitvoering mee tot uitdrukking zal worden gebracht.

4.3. Organisatorische opzet

4.3.1. Naar een andere structuur

De centrale thema's waartoe in hoofdstuk 3 werd geconcludeerd (externe en interne integratie) leiden ten aanzien van de organisatorische opzet tot een aantal uitgangspunten. Dat wil zeggen dat zal dienen te worden voldaan aan een aantal voorwaarden, teneinde de externe alsook de interne integratie te realiseren. Dit houdt onmiddellijk verband met de effectiviteit en de legitimiteit van het politieoptreden.

Deze organisatorische uitgangspunten betreffen achtereenvolgens:

- geografische decentralisatie;
- teamvorming;
- decentralisatie van verantwoordelijkheden
- generale taakstelling
- en horizontalisering (minder niveaus in de organisatie).

Mede aan de hand van figuur 1, waarin schematisch de verhouding tussen gedecentraliseerde en gecentraliseerde uitvoering is aangegeven, zullen deze uitgangspunten nader worden uitgewerkt. Daarbij is, wat de specificatie van sommige activiteiten betreft, gebruik gemaakt van algemene voorbeelden.

4.3.2. Gedecentraliseerde uitvoering

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden, dat de projectgroep voorstander is van een samenwerking in teamverband. Teams, die als betrekkelijk zelfstandige organisatie-eenheden (decentralisatie van verantwoordelijkheden) met de uitvoering van de integrale politietaak in een bepaalde leefgemeenschap (geografische decentralisatie) zijn belast.
Dit betekent dat de projectgroep, voorwat de basis-structuur voor politieorganisaties betreft, kiest voor:

- gedecentraliseerde wijkteams als basis van de politieorganisatie,
- die in een betrekkelijke mate van zelfstandigheid (decentralisatie van verantwoordelijkheden met functionele coördinatie),
- verantwoordelijk worden gesteld voor de uitoefening van de gehele politietaak ten behoeve van een bepaalde leefgemeenschap gebonden aan een vast territoir (geografische decentralisatie),
- waarbij de teams uit generalisten zijn samengesteld;
- generalisten die over voldoende technische, doch vooral sociale vaardigheden dienen te beschikken, op grond waarvan ze in staat zijn het gehele scale van activiteiten, dat voortvloeit uit de totale politie-taak niet alleen gezamenlijk, maar ook individueel te verrichten.
- teams waarin het optreden van de leden in een directe interactie met de bevolking, gericht moet zijn op het bevorderen van min of meer stabiele vertrouwensrelaties.

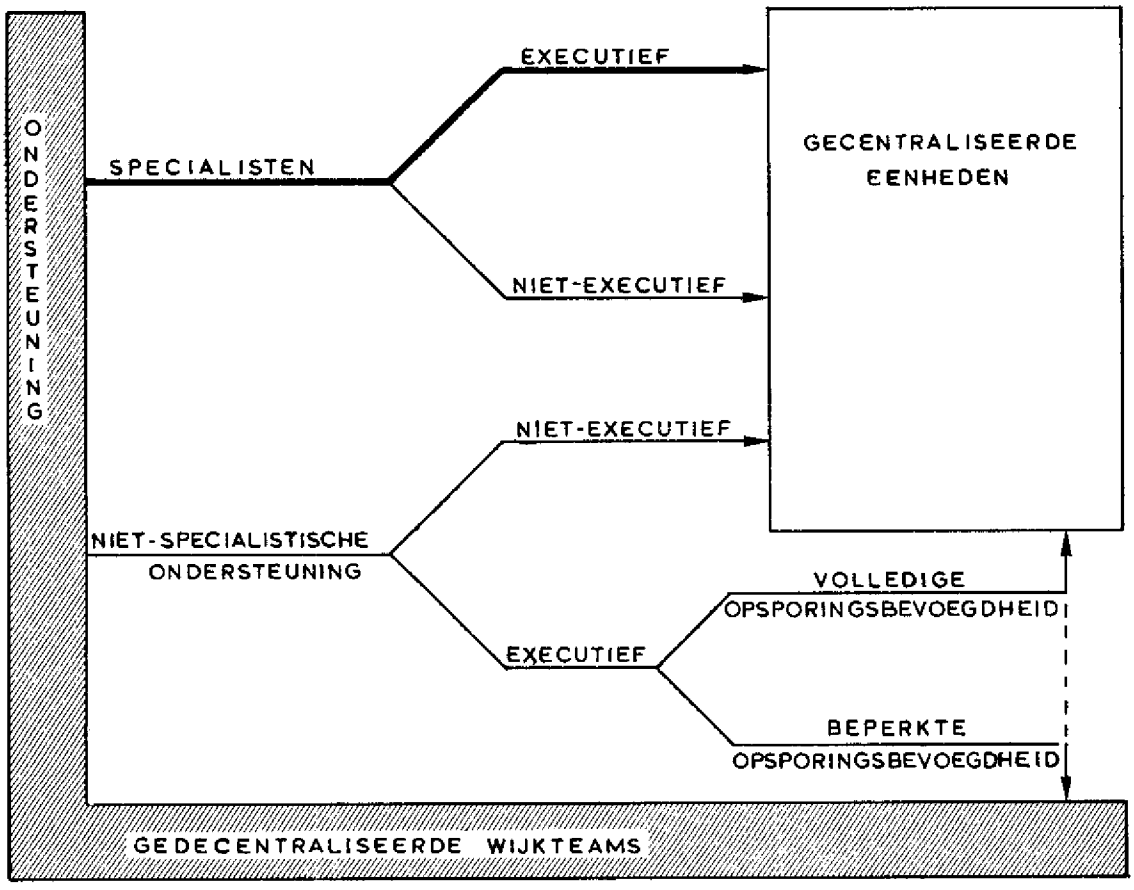
Indien van deze basis-structuur wordt uitgegaan, dringt zich de belangrijke vraag op, welke activiteiten niet door deze wijkteams dienen te worden verricht. Tevens behoeft, wanneer in het vorenstaande wordt gesproken over de verantwoordelijkheid voor de

uitoefening van de totale politietaak, ook deze stelling een nadere toelichting.
Bij de beantwoording van de eerste vraag zal niet een limitieve opsomming worden gegeven van alle activiteiten welke door de teams zouden moeten worden verricht. Volstaan wordt met een aanduiding van taken of taakcomplexen, die aan gecentraliseerde, ondersteunende organisatie-eenheden, zouden kunnen worden toebedeeld. Gekozen is voor een globale aanduiding, daar het van de praktijksituatie af zal hangen (een specifieke politieorganisatie in een specifieke omgeving) welke keuzen moeten worden gedaan. Wel wordt aangegeven welke keuzen moeten worden gemaakt, waarbij zal worden getracht deze keuzen zo goed mogelijk te onderbouwen. Deze benadering houdt in, dat alle activiteiten die in de uiteindelijke praktische toedeling niet aan gecentraliseerde ondersteunende eenheden worden opgedragen per definitie zullen toe vallen aan de gedecentraliseerde wijkteams. De keuze voor een structuur bestaande uit gedecentraliseerde teams, ondersteund door gecentraliseerde eenheden vindt, evenals het samenwerkingsverband van waaruit deze ondersteunende activiteiten naar de mening van de projectgroep zullen moeten worden uitgevoerd, wat de centralisatie betreft haar grondslag in efficiency-overwegingen.

De ondersteunende activiteiten, zoals deze ten behoeve van de teams zullen moeten worden verricht vallen te onderscheiden in:
- specialistische ondersteuning;
- niet-specialistische ondersteuning.

4.3.3. Specialistische ondersteuning

Met betrekking tot de specialistische ondersteuning wordt nog het onderscheid gemaakt in:
- executief specialisme en
- niet-executief specialisme.



Figuur 1

Het executieve specialisme (zie figuur 1), dat wil zeggen die vorm van specialisme die wordt uitgevoerd door opsporingsambtenaren meer in het bijzonder met de behandeling van strafbare feiten belast (artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering) wordt beschouwd als een vorm van directe ondersteuning, waarbij niet onafhankelijk van de medewerkers in de teams, doch in beginsel gezamenlijk met die politiefunctionarissen aan een bepaalde problematiek wordt gewerkt.

Het gaat daarbij om een min of meer politie-technische ondersteuning waarvoor een specialistische kennis op het gebied van re-

cherche-activiteiten, waarbij de nadruk ligt op technische vaardigheden, essentieel is.

Een specialistische kennis die:
- slechts door een aanvullende technische opleiding;
- dan wel op grond van een langjarige, zeer gerichte ervaring, kan worden verworven.

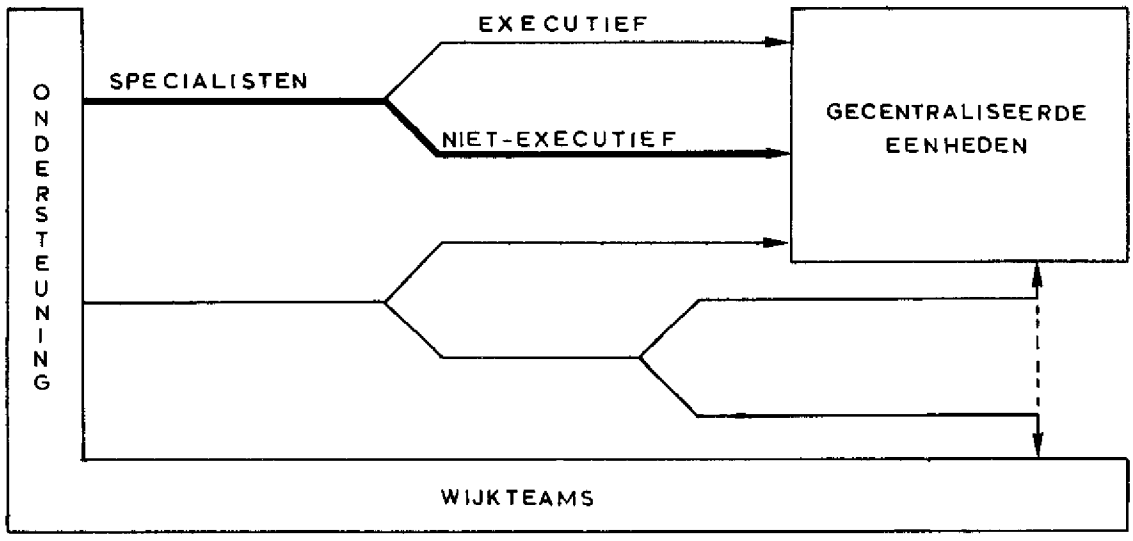
Specialisme, dat uit efficiency-overwegingen niet in de teams afzonderlijk wordt ingebracht, doch gecentraliseerd ter beschikking is van die gedecentraliseerde wijkteams, die in hun verantwoordelijkheid voor de totale politietaak, dit specialisme te hulp kunnen roepen.
Verantwoordelijkheid in de zin waarin het begrip hier wordt gehanteerd - en daarmede wordt in feite meteen toegekomen aan de beantwoording van de tweede vraag - betekent niet dat de specialist voor de uitvoering van zijn ondersteunende activiteiten niet langer zelf verantwoordelijkheid zou dragen. Verantwoordelijkheid van het team betekent hier dat de beslissing om van specialistische ondersteuning wel, dan niet gebruik te maken, in principe aan het wijkteam wordt gelaten.
In dit verband zullen in het beleid van de politieorganisatie duidelijke afspraken moeten worden gemaakt. Hoewel de uitvoering onder een gezamenlijke verantwoordelijkheid geschiedt en de executieve specialist in beginsel niet vanuit een eigen initiatief direct in de samenleving behoort te opereren, blijven er functionele lijnen bestaan met de eenheden van waaruit de specialist zijn activiteiten verricht. In 4.3.8. zal hierop worden ingegaan.

De gezamenlijke uitvoering (specialistische executieve ondersteuning tesamen met teamfunctionarissen) vindt haar grondslag in effectiviteitsoverwegingen. Immers de effectiviteit van het politieoptreden vanuit het team wordt in belangrijke mate bepaald door bestaande relaties, waarin de sociale deskundigheid van de generalist een zeer uitgesproken plaats inneemt.
Specialistische executieve ondersteuning, die direct op de omgeving is gericht, zou de vertrouwensrelaties waarover werd gespro-

ken kunnen verstoren, terwijl de effectiviteit ervan ook op grond van het "niet kennen en het niet gekend worden" lager ligt. Daarnaast zou de effectiviteit van de activiteiten vanuit het team teruglopen, aangezien juist teamdeskundigheid, effectiviteit en legitimiteit zoals we in hoofdstuk 3 zagen, zeer nauw met elkaar verbonden zijn.
Uitgangspunt bij de regeling van ondersteuning door executief specialisme dient dan ook te zijn, dat een deskundige ondersteuning werkt in de richting van een grotere deskundigheid van het team, dat de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de "politiezorg" in een bepaald territoir.

Bij deze gespecialiseerde activiteiten valt vooral te denken aan:
recherche-activiteiten op het gebied van:
- de problematiek rond de verdovende middelen;
- de problematiek rond het illegale vuurwapenbezit;
- de criminele informatie-problematiek (volg- en observatiegroepen);
- de technische opsporing;
- alsmede de problematiek op het terrein van de vreemdelingenwetgeving.

Zoals reeds is opgemerkt, is deze opsomming niet uitputtend. Zij zal in de praktische realisering voor uitbreiding, dan wel voor beperking of verandering vatbaar blijken te zijn. Er dient echter nog eens nadrukkelijk op te worden gewezen dat iedere onnodige uitbreiding van het specialisme, ten gevolge waarvan wederom een centralisatietendens zou worden ingezet, werkt in het nadeel van de generale taakuitoefening in de wijkteams.



Figuur 2

Het niet executieve specialisme (zie figuur 2), dat wil zeggen die vorm van ondersteuning die in beginsel wordt uitgevoerd door medewerkers in de politieorganisatie, die niet per definitie als opsporingsambtenaar in de zin van artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering behoeven te zijn aangewezen, kenmerkt zich niet zozeer door een directe samenwerking in de uitvoering. Dat wil zeggen dat ten behoeve van de teams, doch natuurlijk ook ten behoeve van andere ondersteunende eenheden een bepaalde "support" wordt geleverd, die wel onmiddellijk met de uitvoering verband houdt, doch waarbij een feitelijke samenwerking, zoals dit bij het executieve specialisme wel het geval is, niet voorop staat. Ook ten aanzien van het vorenstaande wordt een aantal indicaties gegeven. Het gaat daarbij om:

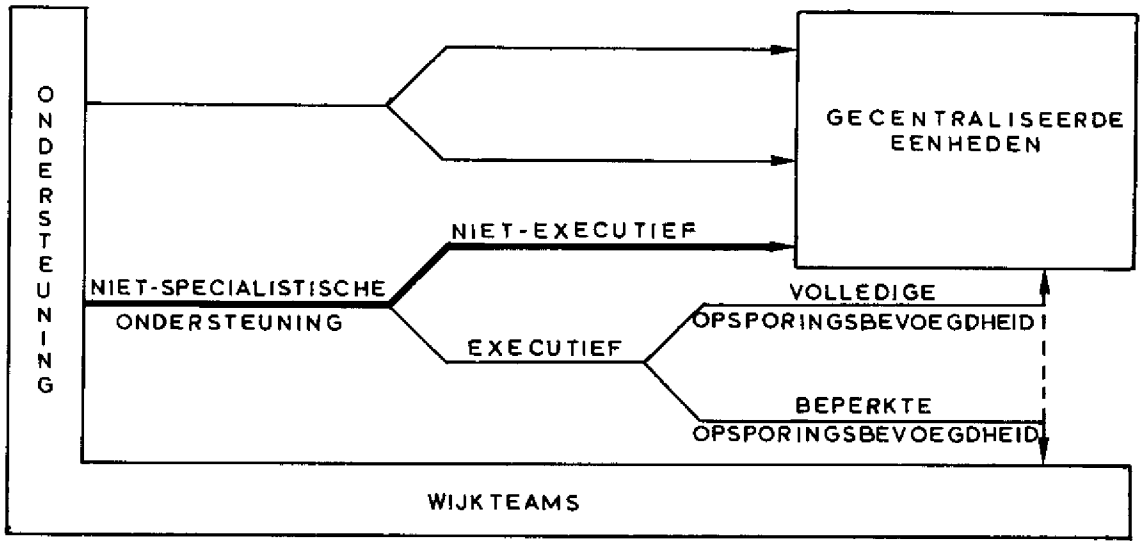
- activiteiten op het gebied van informatievoorziening;
- activiteiten op het gebied van de behandeling van verkeersongevallen (verkeerstechnisch onderzoek);
- activiteiten op het gebied van de "verkeers-engineering";
- activiteiten op het gebied van de technische communicatie.

Het zijn activiteiten, waarbij de directe interactie met medewerkers in de politieorganisatie wel, doch een directe interactie met individuen of groepen in de samenleving in het algemeen minder sterk tot uitdrukking komt. Vandaar ook dat aan de vorm van de ondersteuning de typering: indirect wordt gegeven.

4.3.4. Vormen van niet-specialistische ondersteuning

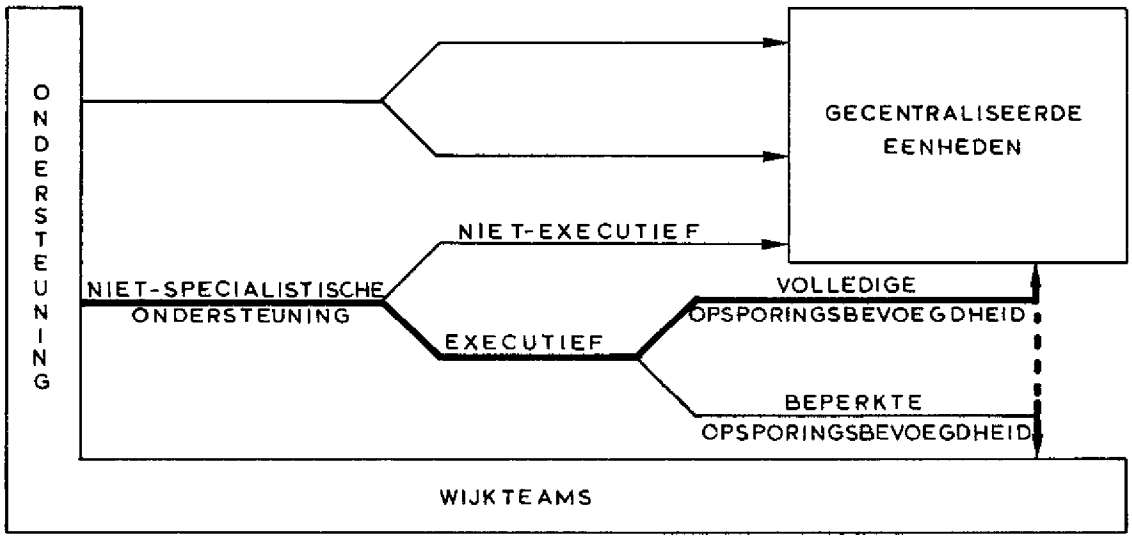
Vormen van indirecte ondersteuning vallen ook ten aanzien van de niet-specialistische en tevens niet-executieve ondersteuning aan te geven. Ook hier zou voor de gecentraliseerde uitvoering gekozen kunnen worden, waarbij - en deze stelling geldt eveneens voor de andere gecentraliseerde eenheden - waar dit maar enigszins mogelijk is, gestreefd dient te worden naar een samenwerking in teamverband. Zeer globaal kunnen deze activiteiten worden gebracht onder twee algemene noemers, te weten:

- de administratieve ondersteuning;
- tal van activiteiten op het gebied van het beheer (zie figuur 3)



Figuur 3

Ook de laatste onderverdeling tenslotte die in figuur 1 wordt geschematiseerd, vraagt een verdere toelichting. Met betrekking tot de executieve niet-specialistische ondersteuning valt een verdeling aan te geven ten aanzien van medewerkers in de politieorganisatie:



Figuur 4

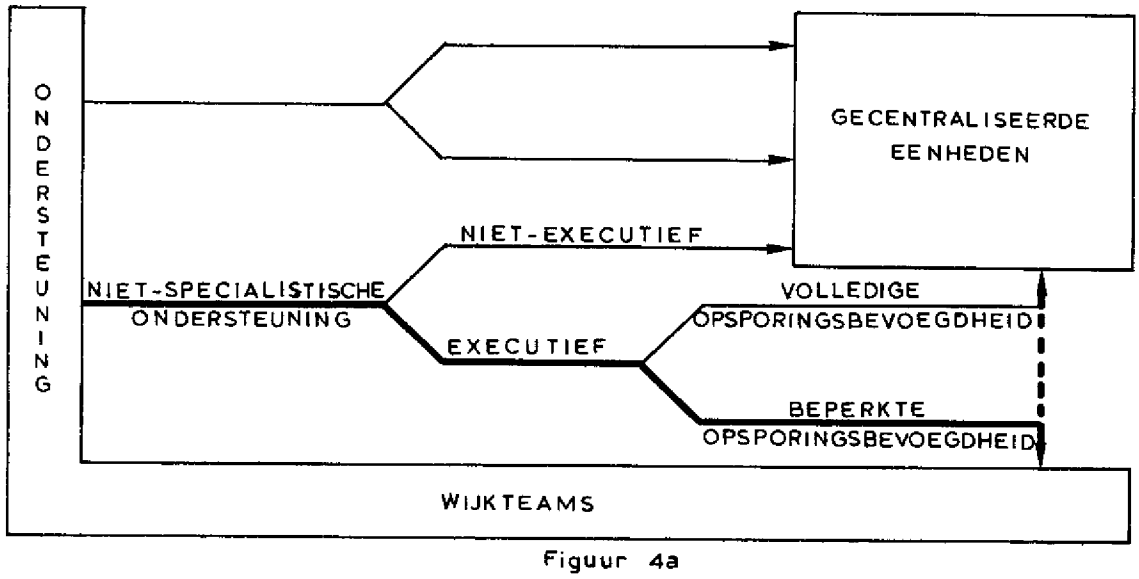
- met een volledige opsporingsbevoegdheid, alsmede medewerkers
- met een beperkte opsporingsbevoegdheid.

Ten aanzien van de eerstgenoemde categorie (zie figuur 4), waarbij wat de activiteiten betreft te denken valt aan:

- bepaalde vormen van assistentiesurveillance;
- bepaalde vormen van projectsurveillance;
- de behandeling van verkeersongevallen;
- de bepaalde vormen van verkeerssurveillance;

dient naar de mening van de projectgroep wel degelijk de mogelijkheid voor een keuze voor gedecentraliseerde uitvoering open te blijven. De vraag tot welke keuze men in de praktijk zal concluderen, zal in sterke mate moeten afhangen van de omgeving waarin de politieorganisatie moet functioneren.

Zeker indien, voor wat de hierboven aangegeven voorbeelden betreft, voor een gecentraliseerde uitvoering wordt gekozen zullen in het beleid afspraken moeten worden gemaakt over de wijze van samenwerken tussen de teams en deze ondersteunende eenheden. Met name een gecentraliseerde assistentie- en projectsurveillance vraagt een bijzonder goede beleidsafstemming ten aanzien van het politiewerk in de wijkteams. Daarbij kan, voor wat de assistentiesurveillance betreft, gedacht worden aan de nazorg die bepaalde gevallen van snelle hulpverlening behoeven. Ook bepaalde vormen van projectsurveillance zijn slechts zinvol te achten indien wordt ingespeeld op de problematiek in een bepaald gebied. De relatie die hier be-



Figuur 4a

staat tussen de goede informatie ten aanzien van het probleemveld waarover het wijkteam beschikt en de daarop afgestemde uitvoering in de projectsurveillance is evident.
Gedurende de laatste jaren worden binnen politieorganisaties medewerkers aangetrokken, die meer in het bijzonder met bepaalde executieve deeltaken zijn belast (zie figuur 4a). Te denken valt hierbij aan activiteiten die louter zijn gericht op:

- de behandeling van bepaalde verkeersovertredingen ("parkeerpolitie");
- alsook activiteiten welke rechtstreeks verband houden met het toezicht op bepalingen die in het kader van de "milieuwetgeving" zijn gesteld ("milieupolitie").

Hoewel ook hier voor een gecentraliseerde aanpak zou kunnen worden gekozen, lijkt het de projectgroep verstandig ook de mogelijkheid open te laten om deze activiteiten vanuit de wijkteams te laten vervullen. De betreffende activiteiten kunnen namelijk sterk aan een bepaald gebied en vaak ook aan een bepaalde leefgemeenschap gebonden zijn, zodat een gecentraliseerde uitvoering, waarbij toch min of meer ten gevolge van problemen in de coördi-

natie "naast" de wijkteams zal worden gewerkt, de consistentie van een bepaald politiebeleid in een specifiek territoir geweld zal worden aangedaan.
Voorts geldt ook hier wederom de stelling, dat ten aanzien van activiteiten waarvoor uit efficiency-overwegingen de centralisatie niet strikt noodzakelijk is, beter tot een gedecentraliseerde uitvoering kan worden besloten, opdat ook in dit geval vaste contacten met de bevolking de effectiviteit van dit specifieke politieoptreden zullen bevorderen.

4.3.5. Minder niveaus

In verband met de structurering dient nog één uitgangspunt te worden behandeld: de horizontalisering; dat wil zeggen een vermindering van het aantal niveaus in de organisatie.
In de benadering die thans volgt gaat het niet om een gedetailleerde uitwerking in de vorm van een "organisatieschema" ten behoeve van één bepaalde politieorganisatie, doch wordt de richting aangegeven waarin politieorganisaties in het algemeen, wat hun structuur betreft, zouden moeten veranderen.

In iedere complexe organisatie, waartoe zeker ook de politieorganisatie gerekend kan worden, worden organisatorische niveaus aangetroffen. In het derde hoofdstuk kwam aan de hand van de ontwikkelingen, zoals die in hoofdstuk 2 zijn geschetst, nog eens duidelijk naar voren dat met een toename van het aantal niveaus, de efficiency alsook de effectiviteit van het politieoptreden, ten gevolge van ernstige communicatiestoornissen zullen afnemen. Het is in dit verband van het grootste belang bij de structurering van een zo "plat" mogelijke organisatievorm uit te gaan. Dit behoeft - om misverstanden te voorkomen - niet te betekenen, dat daarmede voor een volstrekte "de-hiërarchering" zou worden gepleit. Het betekent echter wel dat de organisatiestructuur niet op een rangenstelsel moet zijn gebaseerd, waarbij ten behoeve van één of meer nieuwe rangen ook onmiddellijk een nieuw niveau in de politieorganisatie wordt gecreëerd. De structurering moet er vooral op gericht zijn te bevorderen dat door medewerkers met ver-

schillende rangen bepaalde activiteiten, die uit de doelen van de politieorganisatie voortvloeien, gezamenlijk kunnen worden verricht. Gezamenlijk betekent niet dat door iedere medewerker in het team dezelfde activiteiten zullen worden ontplooid. Gezamenlijk slaat wel op de verantwoordelijkheid die iedere medewerker in het team draagt.

Horizontalisering, zoals het hierboven wordt opgevat betekent dus niet slechts:
- het terugdringen van het aantal niveaus in de politieorganisatie;
- doch slaat eveneens op het functioneren binnen de onderscheidene organisatie-eenheden;
- daarbij krijgen rang en hiërarchie een andere inhoud,
- waarbij wordt aangesloten op de ontwikkelingen in de maatschappij, die aantonen dat traditionele gezagsverhoudingen verschuiven in de richting van functionele gezagsverhoudingen.

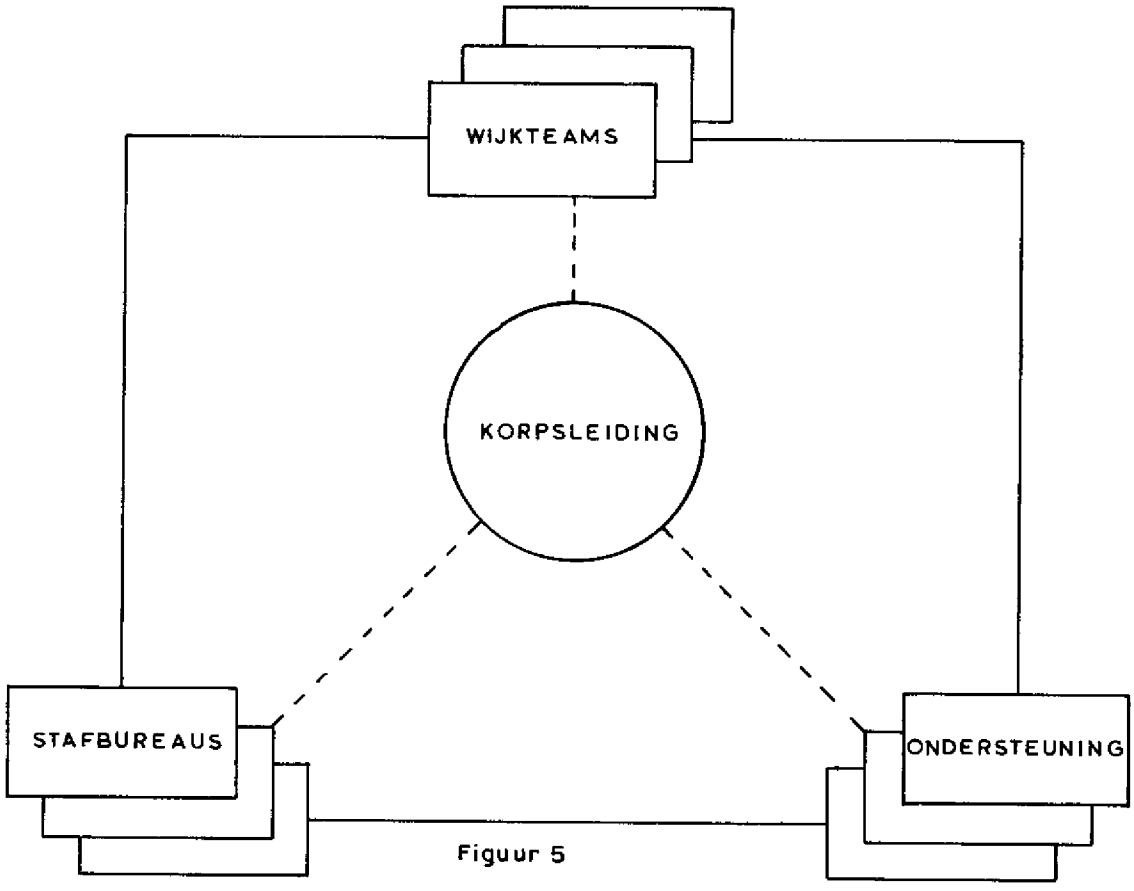
Er is geen enkele reden waarom juist de politie in deze ontwikkeling achter zou moeten blijven. Integendeel, het proces van "dehiërarchering" is binnen de Nederlandse politie vermoedelijk al verder voortgeschreden, dan de formele organisatieschema's doen vermoeden.
In 3.3.2. kwam naar voren, dat de structuur van een politieorganisatie een afgeleide behoort te zijn van de visie op de organisatie en de mens in die organisatie. De samenwerking in teamverband vraagt vanuit deze visie een sterke decentralisatie van verantwoordelijkheden. Wil men verantwoordelijkheden ook werkelijk leggen bij de medewerkers in de teams, dan zal in de structuur bij voorkeur geen aparte laag tussen de overkoepelende korpsleiding en de teams moeten worden gecreëerd. Een dergelijk tussenniveau leidt niet alleen direct weer tot nieuwe communicatieproblemen, doch tast tevens de aan de teams gegeven verantwoordelijkheden aan. Het is echter wel de vraag of in de grootste politieorganisaties een dergelijke coördinerende tussenlaag zal kunnen worden gemist. Dit geldt niet alleen voor de politieorganisatie in de grootste steden van ons land maar evenzeer bij de eventuele vorming van grote regionale politiekorpsen.

In hoofdstuk 3 werd gesteld, dat voor de leiding in een organisatie een samenwerkingsvorm moet worden gekozen die overeenkomt met de samenwerkingspatronen die in de overige delen van de organisatie bestaan. Geprojecteerd op de politieorganisatie betekent dit dat een eenhoofdige korpsleiding, die zich op grond van formele overwegingen nadrukkelijk als zodanig manifesteert, spanningen zal oproepen indien de politieorganisatie als geheel vanuit de teamgedachte functioneert. Ook voor de korpsleiding geldt, dat ze als een collegiaal team zal moeten optreden. Een team waarin de rol van de korpschef, primair gericht moet zijn op het scheppen van die organisatorische condities, die het functioneren van de politieorganisatie, gericht op de algemene uitgangspunten, mogelijk moet maken. Dat alles laat de formele positie van de korpschef, waarbij hij aanspreekbaar is voor het totale beleid van zijn organisatie, onverlet.

Ook de plaats van de stafbureaus in de politieorganisatie (zie figuur 5) kwam in het voorafgaande - ondermeer bij de behandeling van het executieve specialisme - ter sprake. Hoewel zowel bij de behandeling van de beleidsvorming, als bij de uiteenzetting over het beheersingsproces nog uitgebreid op de functie van stafbureaus in het algemeen zal worden ingegaan, lijkt het verstandig nu een aantal aanvullende opmerkingen over hun plaats in de structuur te maken.

Daarbij wordt uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- stafbureaus verrichten hun werkzaamheden ten behoeve van de totale politieorganisaties, dan wel onderdelen daarvan;
- in een politieorganisatie met een structuur die is opgebouwd uit minder niveaus betekent dit, dat deze stafbureaus niet slechts functioneren ten behoeve van de korpsleiding, doch evenzeer ten behoeve van de verschillende teams;
- met betrekking tot die stafbureaus waarvan de inzet voornamelijk geschiedt in verband met een deskundige ondersteuning in de uitvoering, dienen voor wat betreft de samenwerking met de gedecentraliseerde teams, duidelijke afspraken te worden gemaakt over de wederzijdse verantwoordelijkheid.



Figuur 5

Voor wat betreft de niet-specialistische ondersteuning waarbij, zoals onder 3.3.2. is uitgewerkt, een onderscheid kan worden gemaakt in een administratieve ondersteuning en een ondersteuning welke meer ligt op het vlak van het technische beheer, geldt eveneens dat een keuze moet worden gemaakt tussen een centrale of decentrale organisatievorm.
De uiteindelijke keuze die wordt gemaakt zal zowel afhankelijk zijn van de grootte van de organisatie, als van de geografische deconcentratie, die vooral bij regionale politieorganisaties een rol zal spelen.

4.3.6. Beleidsdeelname

In hoofdstuk 3 werden met betrekking tot het functioneren van de politieorganisatie de processen:
- beleidsvorming;
- beheersing;
- en uitvoering, onderscheiden.

Op de beleidsvorming zal hier worden ingegaan.
Zoals in 3.3.2 is gebleken, is het voor iedere organisatie van groot belang om de medewerkers zoveel mogelijk in het proces van de beleidsvorming te betrekken. Deze stelling is zo plausibel, dat men zich licht zou kunnen afvragen, of de huidige communicatie-procedures binnen politieorganisaties, in het algemeen niet reeds de garanties daarvoor scheppen. Men dient echter wel te bedenken dat het hier niet slechts gaat om de formele procedures. Het komt aan op zowel de wil van de leiding als van de overige medewerkers van de organisatie, om zich gezamenlijk in te spannen voor de totale beleidsvorming.

Het betrekken van medewerkers in het beleid van een politieorganisatie, vraagt vanuit een gewijzigde structuur (minder niveaus in de organisatie) een stelsel van beleidsdeelname, dat meer inhoudt dan het gewillig luisteren naar en geïnformeerd worden over beleidsbeslissingen die op het hoogste niveau van de politieorganisatie genomen zijn. Het veronderstelt de instelling van één of meerdere beleidsadviesorganen, die gebaseerd op een representatieve samenstelling vanuit de totale organisatie (een diversiteit naar rang, functie en organisatie-onderdeel) verantwoordelijk worden gesteld voor de beleidsadvisering met betrekking tot de totale organisatie.

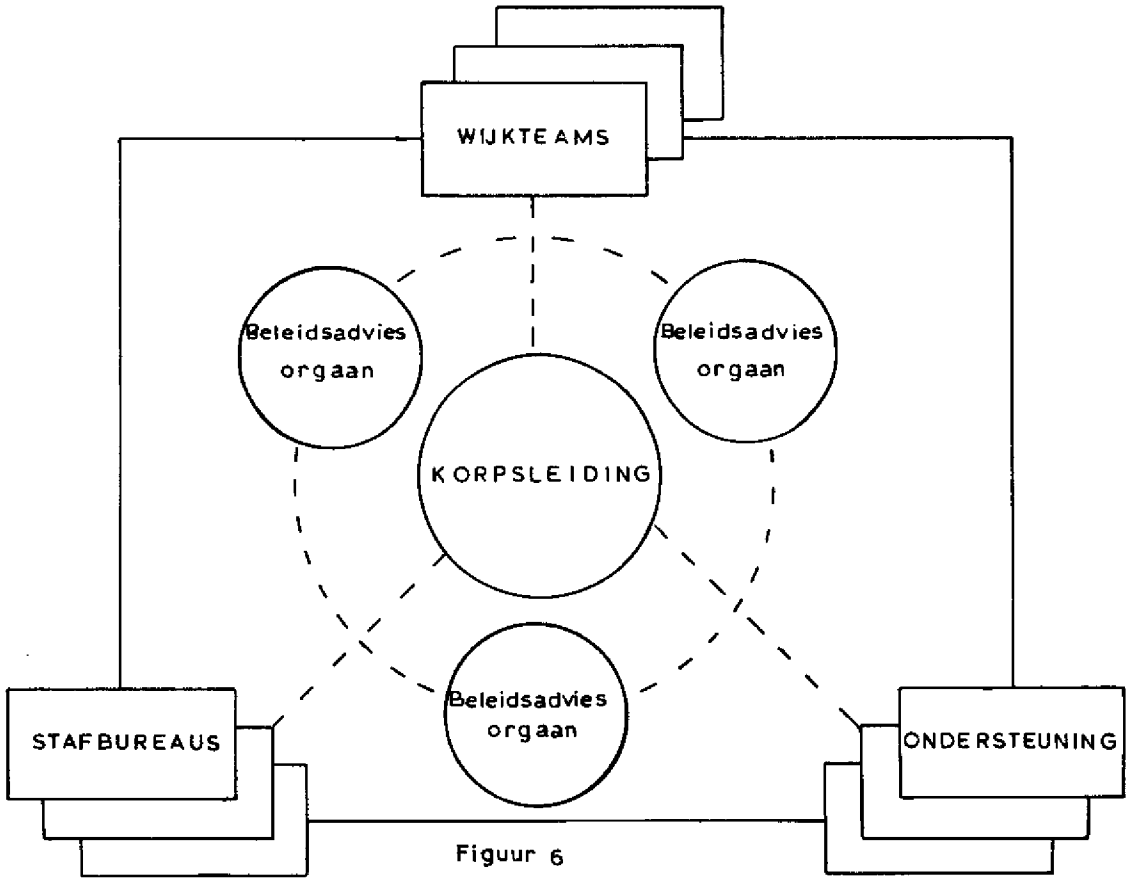
Deze beleidsadviesorganen, waarin ook de korpsleiding vertegenwoordigd zou kunnen zijn, dragen een eigen verantwoordelijkheid voor de adviezen die formeel aan de korpschef worden uitgebracht. Deze eigen verantwoordelijkheid betekent dat door het beleidsadviesorgaan voor een bepaalde ondersteuning kan worden gebruik gemaakt van organisatie-eenheden die in het bijzonder met staf-

werkzaamheden zijn belast. Staforganen, en voor bepaalde deelstudies in te stellen werkgroepen, worden op deze wijze op een andere manier bij de beleidsvoorbereiding betrokken. Dat wil zeggen niet meer in hoofdzaak in de vorm van exclusieve beleidsondersteuning van de korpsleiding, doch eveneens - en wellicht in toenemende mate - van de beleidsadviesorganen.

Natuurlijk vereist de beleidsvorming, zeker indien er met verschillende beleidsadviesorganen wordt gewerkt, de nodige coördinatie. Een coördinerende taak die in eerste instantie rust op de schouders van de korpsleiding. Immers beleid vraagt, "doelvinding", dat wil zeggen een continue oriëntatie op de omgeving. Bij de voorbereiding van dit beleid zullen stafbureaus een belangrijke rol moeten spelen. Indien het gaat om nieuwe initiatieven, alsmede impulsen tot verandering zal de inbreng van de korpsleiding niet gemist kunnen worden

In figuur 6 wordt schematisch de samenhang tussen korpsleiding, beleidsadviesorganen en de overige onderdelen in de organisatie aangegeven.
De representatieve samenstelling zoals die ten aanzien van de beleidsadviesorganen wordt voorgestaan, verzekert binnen de politieorganisatie een veel intensievere uitwisseling van ideeën en informatie, dan in de "klassieke", op informatieoverdracht via de organisatorische niveaus gebaseerde communicatiestructuren mogelijk is. Dit voorkomt verstarring en schept ruimte voor nieuwe creatieve momenten.
Teneinde elitevorming te voorkomen dient voor een voldoende doorstroming in deze beleidsadviesorganen gezorgd te worden.

De operationele beleidsvorming dient grotendeels plaats te vinden op basis van de richtlijnen welke uit het strategische beleid voortvloeien.
Aan de wijkteams valt in het operationele beleid een belangrijke rol toe. Ook zij dienen daarbij te worden ondersteund door de stafbureaus, bijvoorbeeld met betrekking tot beleidsinformatie, operationele planning en research.



Figuur 6

In het vorenstaande kwam naar voren, dat het zeer goed mogelijk moet worden geacht om met meerdere beleidsadviesgroepen te werken (zie figuur 6). De projectgroep is van mening dat het aanbeveling verdient in ieder geval met twee beleidsadviesorganen te werken:

- In de eerste plaats een beleidsgroep, die belast wordt met een voortdurende oriëntatie op functie en doelen;
- In de tweede plaats een groep voor de beleidsadvisering op het gebied van personeel en organisatie.

In het onderstaande schema wordt bij wijze van voorbeeld een functie-omschrijving gegeven zoals deze zou kunnen gelden voor het beleidsadviesorgaan personeel en organisatie.

Plaats in de organisatie:

- De beleidsadviesgroep personeel en organisatie vervult een rol in het participerende beleidsstelsel en adviseert als zodanig aan de korpsleiding.
  Zij is verantwoording verschuldigd aan de korpsleiding voor alle - in eigen kring of in de door haar ingestelde werkgroepen - ontwikkelde activiteiten.
  Zij is nevengeschikt aan de andere beleidsadviesorganen.

Functie-inhoud:

- De beleidsadviesgroep heeft tot taak het beleid met betrekking tot de personele organisatie van de politieorganisatie vorm te geven.
  Zij dient daartoe de organisatie (structureel en qua functioneren) te bewaken en eventueel maatregelen voor te stellen tot aanpassing of verandering daarvan in het raam van dit beleid.
  Als uitgangspunten voor de organisatorische studies, die zij zal ondernemen en voor de veranderingen of aanpassingen die zij voorstelt, zal zij gebruik maken van de richtlijnen die de korpsleiding haar verstrekt ten aanzien van de:
  . na te streven doelen van de politieorganisatie en de daarmee verband houdende hoofduitvoeringswijzen;
  . financiële mogelijkheden;
  . personele gegevenheden;
  . beperkingen die uit beleidsoverwegingen van andere aard kunnen voortkomen.
- Zij dient er zorg voor te dragen dat de continuïteit van het gebeuren in de beleidsadviesgroep wordt verzekerd en dat de groep zich niet ontwikkelt tot een elitaire groepering binnen de politieorganisatie.

Taken:

- Uit het bovenstaande vloeien voor de groep een aantal deeltaken voort. Dit betekent onder andere dat zij met betrekking tot de richtlijnen van de korpsleiding:
- zich oriënteert over de hierin opgesloten beperkingen;
- nagaat welke consequenties deze hebben voor de doelgerichtheid en de doeltreffendheid van haar eigen arbeid;
- eventueel voorstellen doet om haar werk in de hiervoor genoemde zin beter tot zijn recht te laten komen.

Met betrekking tot de organisatorische uitgangspunten:

- nagaat in hoeverre deze hun geldigheid blijven behouden in het licht van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en/of van verandere inzichten ten aanzien van de problematiek van de menselijke samenwerking;
- onderzoekt welke consequenties het kiezen van andere of gewijzigde uitgangspunten heeft voor de na te streven organisatorische structuren en functioneringspatronen;
- criteria ontwikkelt voor de mate van de na te streven doelgerichtheid en doeltreffendheid in de politieorganisatie.

Met betrekking tot de organisatieontwikkeling:

- zich oriënteert over de identiteit van de politieorganisatie in het licht van de nagestreefde doelstellingen, van de wijze (doelgericht en doelmatig) waarop deze worden bereikt en van de gekozen uitgangspunten;
- op verzoek of op eigen initiatief studies verricht of laat verrichten, de programma's daarvoor uitwerkt, de personen of werkgroepen aanwijst en de voortgang bewaakt;
- aan de hand daarvan voorstellen uitwerkt welke de organisatie kunnen verbeteren en de gevolgen aangeeft die deze hebben voor de bestaande organisatorische opzet;
- op grond van de aan de medewerkers te stellen eisen nagaan in hoeverre de aanwezige kennis, deskundigheid, inzicht en vaardigheid in voldoende mate aanwezig is;
- voorstellen doet waarop in bepaalde lacunes kan worden voorzien;
- voorstellen doet over de bemanning (kwalitatief en kwantitatief) van de te creëren organen en/of over de aan te leggen functioneringspatronen;
- planning opstelt ten aanzien van de in gang te zetten ontwikkelingen.

Met betrekking tot de organisatieveranderingen:

- nagaat hoe de verandering in gang kan worden gezet (bijvoorbeeld door een zekere fasering) zonder het functioneren van de organisatie te veel te verstoren;
- de invoering van de nieuwe structuren of functioneringspatronen verzorgt;
- eventueel programma's opstelt voor (her)-opleiding, scholing, training en instructie van de betrokken medewerkers;
- de begeleiding van de in gang gezette veranderingen verzorgt of laat verzorgen;
- toetst in hoeverre de aangebrachte veranderingen aan de verwachtingen voldoen.

Met betrekking tot het bewaken der beleidsparticipatie:

- de communicatie van de overige beleidsadviesorganen met de medewerkers in de politieorganisatie bewaakt;
- voorziet in de wijze van aanvulling en vervanging van de leden van andere beleidsadviesorganen

Met betrekking tot de communicatie:

- voorstellen uitwerkt over de wijze waarop de korpsleiding de medewerkers of bepaalde groeperingen betrokken kunnen worden bij het gebeuren in de beleidsadviesgroep en daarvan op de hoogte kunnen blijven;
- voorstellen uitwerkt over de wijze waarop zij zelf op de hoogte kan blijven van, of betrokken kan worden bij, de beleidsvorming op andere terreinen en van de daarbij optredende problemen;
- voorstellen uitwerkt over de communicatie binnen de politieorganisatie.

Met betrekking tot haar eigen samenstelling en functioneren:

- nagaat of de samenstelling nog steeds representatief is voor de medewerkersbezetting;
- maatregelen neemt ter bevordering van een zekere doorstroming zonder dat de daadkracht

en effectiviteit van haar activiteiten wordt aangetast;
- voorziet in de wijze van aanvulling of vervanging van de leden;
- de door de korpsleiding aangewezen nieuwe leden introduceert en inwerkt ten aanzien van de door de groep ontwikkelde inzichten en in gang gezette projecten;
- een huishoudelijk reglement opstelt (of laat opstellen) ten aanzien van het interne en externe functioneren.

Met betrekking tot de financiën:
- zich op de hoogte stelt van de financiële consequenties van de te ondernemen eigen acties en daarvoor periodiek een budget opstelt;
- het budget ter goedkeuring voorlegt aan de korpsleiding;
- toetst in hoeverre de werkelijke kosten van de eigen activiteit zich in het raamwerk der budgetten bewegen.

Organisatorische voorwaarden:
De beleidsadviesgroep zal de hierboven omschreven functie slechts waar kunnen maken wanneer zij:
- nauw betrokken blijft bij ontwikkelingen van het totale beleid (geformuleerd door de korpsleiding en/of andere participerende organen) voor zover dat voor de eigen inbreng van belang is;
- gelegenheid krijgt dat beleid te becommentariëren vanuit haar eigen verantwoordelijkheid;
- vrijelijk contacten op kan nemen met medewerkers of organen binnen de politieorganisatie en met personen, instituten en instanties buiten het korps, die informatie in het belang van haar eigen inbreng kunnen verstrekken;
- de mogelijkheid heeft in bepaalde behoeften tot opleiding en vorming op theoretisch-organisatorisch gebied te voorzien.

Het bovenstaande schema kan als indicatief worden beschouwd voor andere beleidsadviesgroepen.
Voor de beleidsgroep functie en doelen wordt hieronder globaal op een aantal taakaspecten ingegaan.

Plaats in de organisatie:
De beleidsgroep beleidsplanning vervult een rol in het participerende beleidsstelsel en is als zodanig toegevoegd aan de korpsleiding en nevengeschikt aan de andere beleidsadviesgroepen daarin. Zij is verantwoording verschuldigd aan de korpsleiding voor alle - in eigen kring of in de door haar ingestelde werkgroepen - ontwikkelde activiteiten.

Functie-inhoud:
De beleidsadviesgroep heeft tot taak het beleid met betrekking tot de functie van de politieorganisatie in de maatschappij te ontwikkelen. Zij zal daartoe nagaan of de activiteiten in en buiten het korps beantwoorden aan deze functie en eventueel maatregelen voorstellen tot aanpassing of verandering daarvan in het kader van dit beleid.
Als uitgangspunten voor de studies die zij zal ondernemen en voor de veranderingen of aanpassingen die zij wil voorstellen zal zij gebruik maken van de richtlijnen die de korpsleiding haar, mede op grond van het beleid van die zeggenschapsorganenen, verstrekt.

Uit het bovenstaande vloeien voor de beleidsadviesgroep een aantal taken voort. Onder andere betekent dit, dat zij met betrekking tot de functie van de politieorganisatie:
- zich oriënteert over de behoeften aan "politiezorg" zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin met betrekking tot de regio waarbinnen het korps zijn activiteiten ontwikkelt;
- voorstellen ontwikkelt over de aard van de activiteiten in het kader van de door de politieorganisatie uit te oefenen politiezorg en eveneens over de omvang daarvan;

met betrekking tot onderzoek en ontwikkeling:
- een programma voorstelt voor te entameren onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten en de prioriteiten aangeeft;
- de methoden aangeeft en voorstellen doet met betrekking tot de in te schakelen personen of groeperingen binnen de politieorganisatie, of tot de inschakeling van of tot de samenwerking met buiten het korps gelegen instituten of instanties;
- zich oriënteert over de voortgang en over de kwaliteit van de op dit terrein ontwikkelde activiteiten;
- nagaat hoe de bereikte resultaten kunnen worden uitgedragen;
- de doelgerichtheid en de doelmatigheid van de onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten bewaakt.

Specifieke gebieden waarop zich de onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten zouden kunnen richten zijn:

- aspecten van het team-functioneren;
- vormen van projectorganisatie;
- recherche-methodieken;
- assistentie- en projectsurveillance;
- relatie politie-burgerij;
- informatievoorziening;
- effectstudies (evaluatie en effectbenadering);
- aspecten van bemanning en middelen
  zoals:
  . het gebruik van verbindingsmiddelen;
  . de communicatieproblematiek in technische zin;
  . de automatisering als onderdeel van de studies op het gebied van de informatievoorziening in de politieorganisatie.

Vanzelfsprekend vereist de instelling van beleidsadviesorganen in de praktijksituatie, gezien de talrijke coördinatieproblemen, een grondige voorbereiding. Een voorbereiding waarin de korpsleiding een initiërende rol zal moeten vervullen.

De beleidsdeelname in politieorganisaties werd zowel in 3.3. alsook in deze paragraaf slechts in grote lijnen geschetst. De uitwerking vraagt een inspanning van de totale organisatie, waarbij de moeilijkheden die overwonnen moeten worden niet mogen worden onderschat. Een politieorganisatie die echter vanuit deze uitgangspunten haar medewerkers in de beleidsvorming betrekt zal steeds beter opgewassen zijn tegen de moeilijke taak die zij in de samenleving heeft te vervullen.

4.3.7. Beheersingsproces

Zoals onder 3.2.2. werd aangegeven, vormen de beheersingsactiviteiten de schakel tussen beleid en uitvoering.
Binnen de politieorganisatie is de beheersing een belangrijk hulpmiddel voor het functioneren van de totale organisatie en de daarin te onderscheiden werkeenheden. Vanuit het beleid moeten in de beheersing normen en richtlijnen worden ontwikkeld voor de uitvoering. In de richtlijnen komt de beleidsruimte van de werkeenheden tot uitdrukking. Bij de beheersing kunnen diverse technieken worden gebruikt.
Zoals reeds enige malen werd gesignaleerd, ziet men dat beheersingsactiviteiten zich vooral richten op de aanwending van mensen en middelen (efficiency), maar dat de effectiviteit van de organisatie buiten beschouwing blijft. Naar de mening van de projectgroep is het voor de verdere ontwikkeling van de politieorganisatie noodzakelijk de effecten van de politieactiviteiten te gaan bepalen. De gedachtengang over beheersing sluit voor de politieorganisatie een dergelijke benadering zeker niet uit, ook al kan men in veel gevallen niet direct spreken van kwantitatief meetbare resultaten. Het principiële van de beheersing is dat men tevoren normen bepaalt en achteraf nagaat hoe het in de werkelijkheid is toegegaan. Visies en opinies van mensen zijn dan evenzozeer een maat als een kwantitatief gegeven, wanneer het erom gaat het politieoptreden te evalueren.

In het beheersingsproces wordt een aantal deelstappen onderscheiden, te weten:
- het op basis van het beleid ontwikkelen en vaststellen van criteria en daarmee samenhangende normen voor de uitvoerende werkzaamheden;
- het onderzoeken of meten van de werkelijke gang van zaken in de uitvoering;
- het toetsen van de werkelijkheid aan de normen;
- het evalueren van eventuele afwijkingen.

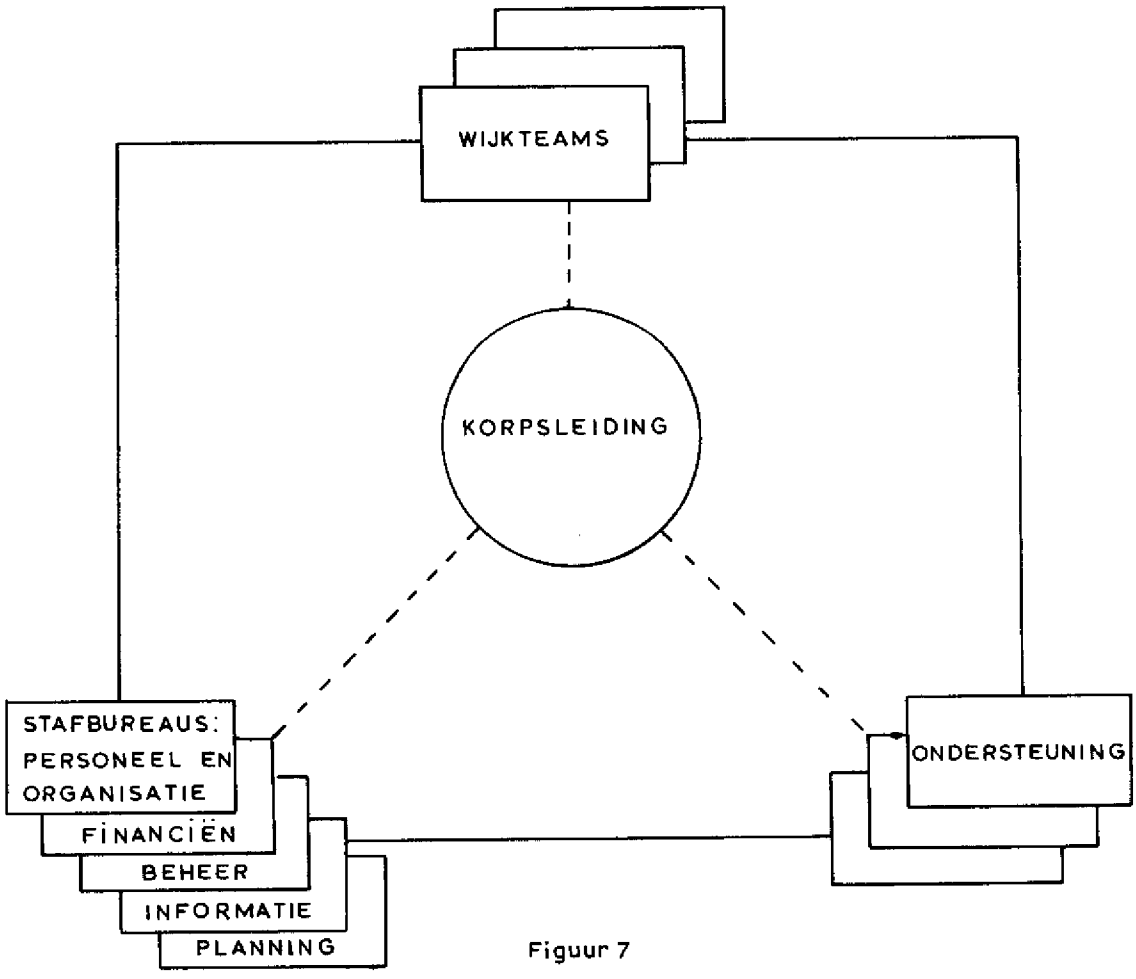
Het orgaan in de politieorganisatie, dat verantwoordelijk is voor de vaststelling van bijvoorbeeld het strategische beleid, zal tevens de verantwoordelijkheid dienen te dragen voor de activiteiten die voor de eerste stap in het beheersingsproces noodzakelijk zijn. Dat wil zeggen dat de korpsleiding, ondersteund door één of meer stafeenheden, toetsbare normen dient te ontwikkelen. Dit moet gebeuren op een zodanige wijze dat achteraf ook werkelijk valt te beoordelen of het gevoerde beleid effectief is geweest.

Informatie is zowel voor de beleidsvorming als voor de beheersing een zeer belangrijk element. Bijvoorbeeld de automatische verwerking van gegevens, zoals deze thans binnen de Nederlandse politie gestalte krijgt, verschaft informatie die het mogelijk maakt - meer dan voorheen het geval was - ook te werken met gekwantificeerde normen. Deze normstelling heeft niet alleen betrekking op bepaalde aspecten van de assistentiesurveillance, doch vindt tevens steeds meer plaats op het gebied van de projectsurveillance.

Voor de beheersing is naast informatie, studie en onderzoek nodig. Deze activiteiten houden onder meer het volgende in:
- Het betreffende uitvoeringsproces in kwalitatieve en kwantitatieve zin moet bekend zijn voordat tot normstelling overgegaan kan worden;
- Normstelling- en procesbeheersingsmethoden zullen ontwikkeld moeten worden voor, c.q. aangepast moeten worden aan, de situatie binnen de politieorganisatie;
- Externe ontwikkelingen zullen van invloed zijn op de normstelling, zodat onder meer ook studies in de omgeving verricht zullen moeten worden.

De functieinhoud van de staforganen die bij deze activiteiten een rol spelen wordt in hoofdzaak bepaald door:
- Normstelling met het oog op evaluatie;
- Studie (intern en extern gericht);
- Advisering en begeleiding ten behoeve van beleidsvorming en uitvoering.

De plaats van dergelijke staforganen in de organisatie in figuur 7 schematisch weergegeven:



Figuur 7

De belangrijkste gebieden waarop de activiteiten van deze staforganen zich richten zijn:

- personeel en organisatie;
- informatie, planning en ontwikkeling;
- financiën;
- beheer (in de zin van middelen-beheer).

Hieronder wordt schematisch een uitwerking van een aantal van deze activiteiten gegeven.

PERSONEEL EN ORGANISATIE:

- Normstelling:
  . het opstellen van een "sociaal statuut"; een personeelsplan waarin zijn opgenomen normen met betrekking tot:
    - werving en selectie;
    - opleiding en vorming
    - arbeidsvoorwaarden;
    - rechtspositie;
    - personeelsplanning;
    - functiebeschrijving en -waardering;
    - beoordeling;
    - bevordering;
    - overplaatsing en sollicitatie;
    - loopbaanplanning;
    - sociale begeleiding.
- Studie:
  . op het gebied van de activiteiten die liggen binnen de sfeer van de hierboven aangegeven onderdelen.
- Advisering en begeleiding:
  . advisering van korpsleiding en werkeenheden op het gebied van personeelsvraagstukken;
  . analyse van bestaande samenwerkingsverbanden;
  . advisering over nieuwe samenwerkingsverbanden.

INFORMATIE:

- Normstelling:
  . een informatieplan dat behelst:
    - de informatie-behoefte van de relevante werkeenheden in de politieorganisatie;
    - richtlijnen voor de wijze waarop aan deze behoefte tegemoet gekomen moet worden;
    - richtlijnen voor de verwerking van gegevens (administratieve organisatie en automatisering);
  . de bewaking van plannen en richtlijnen.
- Studie:
  . bijhouden van de wijzigingen in de organisatie-structuur waaruit wijzigingen in informatie-behoeften voortkomen;
  . volgen van ontwikkelingen in informatiesystemen;
  . volgen van ontwikkelingen op het gebied van de informatica.
- Advisering en begeleiding:
  . advisering en eventueel begeleiding van korpsleiding en uitvoering bij het opzetten van informatiesystemen;
  . adviseren met betrekking tot de wijze van gegevensverwerking, inclusief de daarvoor ter beschikking staande geautomatiseerde en gemechaniseerde apparatuur.

FINANCIEN:

- Normstelling:
  - . het bewaken van de jaarlijkse begroting, die per werkeenheid aangeeft:
    - welke bestedingen op welk tijdstip gedaan mogen worden;
    - wanneer en op welke wijze de benodigde geldmiddelen verkregen moeten worden;
  - . richtlijnen voor het verloop van de conditionerende processen, in casu de financiële administratie, in kwantitatieve en kwalitatieve zin;
  - . bewaking van de naleving van plannen en richtlijnen.
- Studie:
  - . studies met betrekking tot overheidsfinanciën, budgettering etc.;
  - . volgen van het financiële beleid van de gemeente;
  - . volgen van het financiële beleid in andere politieorganisaties.
- Advisering en begeleiding:
  - . in het kader van de beleidsvoorbereiding de keuze tussen alternatieve beleidsvoorstellen voorbereiden, door de financiële consequenties van ieder van die alternatieven duidelijk te maken;
  - . uitvoering en leiding adviseren bij het evalueren van toetsingsresultaten, indien een verschil te constateren valt tussen geplande bestedingen en inkomsten en de werkelijke;
  - . het voorbereiden van een meerjarenbegroting, die aansluit bij de gemeentelijke meerjarenplannen op financieel gebied.

BEHEER:

- Normstelling:
  - . een lange-termijnplan waarin uitspraken staan met betrekking tot:
    - de vestigingsplaats van de politieorganisatie en haar onderdelen;
    - de verdeling van ruimten over de activiteitengroepen;
    - het "gebruikscomfort" van die ruimten;
    - afgeleid van bovenstaande: de wijze waarop ruimten verkregen (inclusief nieuwbouw) en onderhouden (inclusief verbouw) moeten worden, met andere woorden richtlijnen geven voor de conditionerende activiteiten in huishoudelijke en technische sfeer.
  - . een ander facet van het lange-termijnplan slaat op de technische middelen. Hier gaat het om de normstelling ten aanzien van:
    - afschrijving van technische apparatuur;
    - gebruik van installaties;
    - gebruik van apparatuur;
    - de conditionerende processen voor de verwerving en voor het onderhoud van die hulpmiddelen en installaties;
    - de bewaking van de naleving van plannen en richtlijnen.
- Studie:
  - . marktverkenning ten aanzien van de ontwikkelingen in huisvestingsmogelijkheden en -eisen, alsmede ten aanzien van de "middelen- en installatie-markt".

- Advisering en begeleiding:
  . adviseren aan de korpsleiding ten aanzien van alternatieve plannen, alsmede met betrekking tot het inhuren van deskundigen;
  . adviseren van leiding en uitvoering bij het evalueren van toetsingsuitkomsten die in het kader van de bewaking verzameld worden.

In het schema is geen uitwerking gegeven van de planning. Planning is een beheersingstechniek met behulp waarvan de toekomstige activiteiten in de tijd worden uitgezet. Het plannen wordt beperkt door de onzekerheden van de toekomst en vindt tegelijkertijd zijn bestaansrecht in het verkleinen van deze onzekerheden door systematische beschouwing van de nodige activiteiten in de toekomst.

Planning houdt in een systematische beschouwing van:
- noodzakelijke activiteiten op grond van een beleid;
- beschikbare capaciteit aan mensen en middelen;
- grenzen voor uitbreiding van deze capaciteit.

Door planning wordt een volgorde en een tijdsduur van de te onderscheiden activiteiten aangegeven. Daarbij dient een verdere detaillering plaats te vinden van activiteiten, capaciteiten - inclusief de toewijzing aan bepaalde mensen en/of middelen - en tijdseenheden.
Andere normen, als beschikbare capaciteiten, tijdsduur per bewerking enz. moeten vóór een planning bekend zijn.
Voor planning is informatie nodig. Bij de opzet van planningssystemen is een nauw contact noodzakelijk met het staforgaan, dat zich in meer algemene zin met de informatieproblematiek bezig houdt.
Op de verschillende soorten planning die kunnen worden onderscheiden, zal hier niet worden ingegaan.
Wel zal in het navolgende de relatie worden gelegd tussen de door de stafbureaus verrichte planningsactiviteiten en de activiteiten die door de wijkteams op dit gebied worden verricht.

In het schema werd niet op de uitvoerende werkzaamheden op het terrein van de onderscheiden gebieden ingegaan. Activiteiten op personeelsgebied, financiën, beheer en informatie vragen een stuk

uitvoering, waarbij men in de concrete situatie telkens voor de vraag komt te staan of deze activiteiten binnen de stafbureaus moeten worden verricht danwel binnen afzonderlijke organisatorische eenheden moeten plaatsvinden.

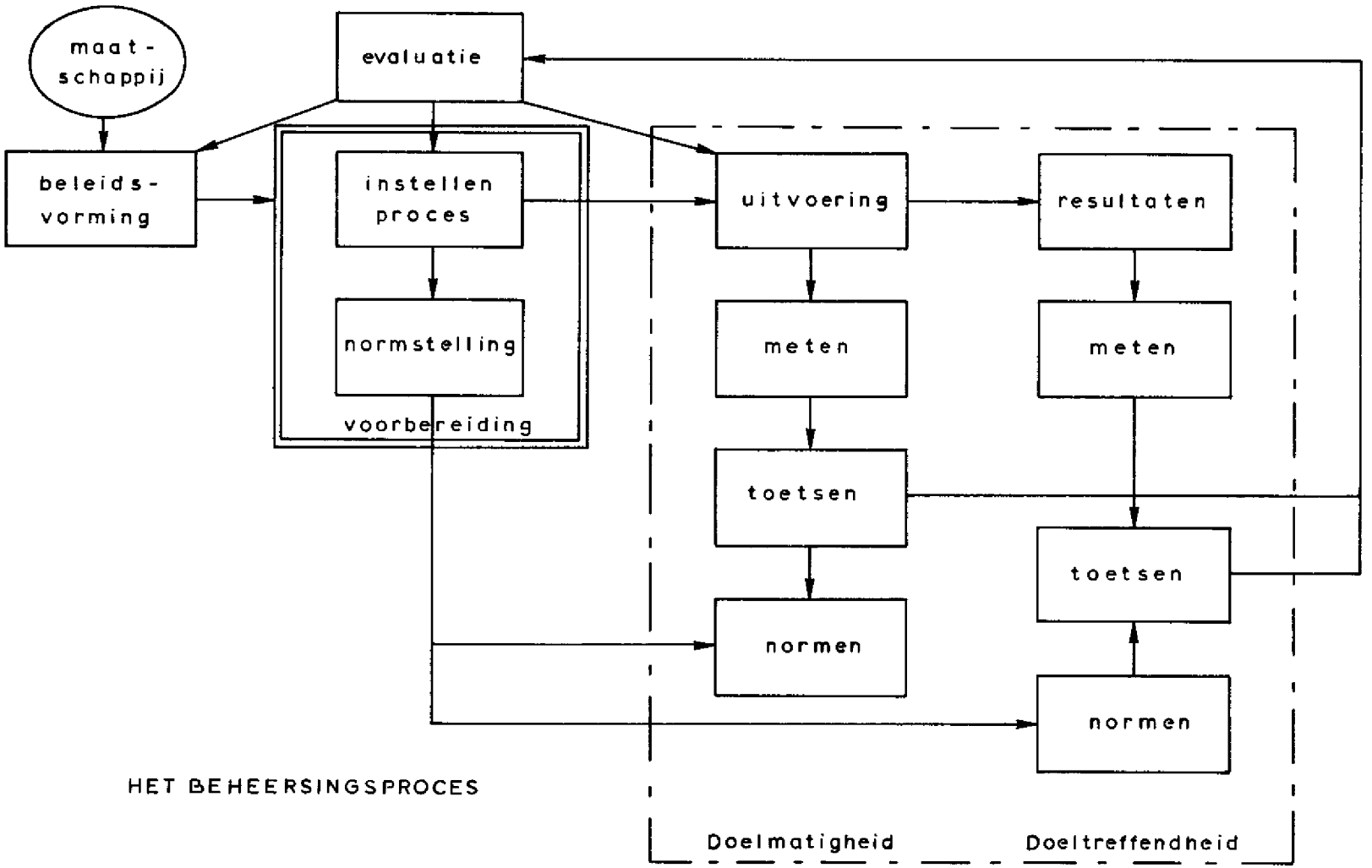
Van normstelling naar meting, toetsing en evaluatie

In de ontwikkelingen van de afgelopen jaren met betrekking tot bijvoorbeeld de planning van de assistentiesurveillance en de projectsurveillance wordt er naar gestreefd met behulp van de automatische verwerking van gegevens gekwantificeerde normen vast te stellen. Vanzelfsprekend is een bepaalde kwantificering belangrijk. Zij mag echter niet leiden tot een eenzijdigheid, waarbij voorbijgegaan wordt aan de formulering van criteria, waaruit kwalitatieve normen vallen af te leiden.

Zo is het bijvoorbeeld gemakkelijker de norm voor de reactietijd in de assistentiesurveillance in een tijdseenheid uit te drukken (toetsbare term), dan een kwalitatieve term ten aanzien van de sociale welzijnstaak vast te stellen. Het niveau van orde, rust, veiligheid en sociaal welzijn laat zich nauwelijks anders dan in betrekkelijk algemene termen beschrijven. Ten aanzien van een politieorganisatie echter die de kwantificering vooropstelt en daarbij bepaalde kwalitatieve aspecten mogelijk onbewust verwaarloost, zal het "eindprodukt" aan gehalte verliezen.

De deelstappen die vervolgens in de beheersing kunnen worden onderscheiden, te weten:
- meting van de werkelijke procesgang;
- toetsen van de werkelijkheid aan norm;
- evalueren van eventuele afwijkingen,

leiden tot activiteiten die in belangrijke mate binnen de wijkteams moeten worden verricht. (Het beheersingsproces wordt schematisch weergegeven in figuur 8). Het onderzoeken van de werkelijke gang van zaken in de uitvoering, de toetsing en de evaluatie zijn in de eerste plaats aangelegenheden van de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Immers, indien bij de



HET BEHEERSINGSPROCES

Figuur 8

toetsing blijkt, dat de gestelde doelen niet zijn bereikt, zal ofwel de uitvoering een wijziging moeten ondergaan, ofwel het beleid moeten worden bijgestuurd.
Bij beide aspecten moeten de medewerkers in de wijkteams persoonlijk worden betrokken. Niet alleen op grond van een formele verantwoordelijkheid, doch evenzeer omdat men zich, als gevolg van de deelname aan de beleidsvorming, ook werkelijk verantwoordelijk zal voelen voor de gang van zaken binnen het team.
In de beheersing van de eigen werkprocessen zullen de verschillende teams vooral bij de meting van de procesgang een ondersteunende bijdrage van bepaalde stafbureaus behoeven. Kwantitatieve en kwalitatieve informatie, die met name door de teamleden zelf wordt aangedragen, zal in nauwe samenwerking met deze stafbureaus, inzichtelijk gemaakt moeten worden. Dan slechts kan deze informatie bij de regelmatige evaluatiebesprekingen, die per team zullen moeten worden gehouden, het centrale thema vormen.

Het is echter evident, dat evaluatie niet slechts een aangelegenheid is voor de wijkteams. De korpsleiding zal zich in een intensief contact met de teams steeds de vraag moeten blijven stellen of de bijsturing van het operationele beleid, danwel een wijziging in de uitvoering, niet haar consequenties dient te hebben voor het beleid van de totale politieorganisatie.

4.3.8. Uitvoering

Gezien de aard van het model zal slechts op een aantal aspecten van de uitvoering worden ingegaan. Onder uitvoering werd verstaan: alle werkzaamheden die er door medewerkers in een organisatie moeten worden verricht om het beleid te realiseren. Daarbij werden ook de coördinerende en leidinggevende activiteiten die nodig zijn, om de politieorganisatie of onderdelen daarvan te laten functioneren, onder het begrip uitvoering gebracht. In het navolgende zal met name worden ingegaan op de uitvoering van werkzaamheden door de teams.
Teamvorming kwam in het voorgaande reeds een aantal malen ter

sprake. In hoofdstuk 3 is de grondslag ervoor uiteengezet.

Als uitgangspunt voor de verdere beschouwingen omtrent de gedecentraliseerde wijkteams, geldt de verantwoordelijkheid van deze teams voor de uitoefening van de politiefunctie ten behoeve van een bepaalde leefgemeenschap. Deze omvat:

- een voortdurende en intensieve oriëntatie omtrent de behoeften van die leefgemeenschap;
- formulering van operationele doelen, bepaling van prioriteiten, keuze van activiteiten, methoden en middelen, uitvoering van activiteiten en evaluatie van de effecten in de samenleving;
- rapportage omtrent de richtlijnen met het oog op de evaluatie van het strategisch beleid;
- participatie in de strategische beleidsvorming;
- samenwerking met particulieren, instellingen en overheidsorganen met het oog op een geïntegreerde aanpak van samenlevingsproblematieken vanuit de verschillende optieken en verantwoordelijkheden;
- samenwerking met de ondersteunende onderdelen van de eigen organisatie.

Uit de noodzaak tot een geïntegreerde aanpak van de verschillende taakaspecten volgt:

- samenwerking met specialisten en andere teams van de eigen organisatie;
- de noodzaak van een zeer brede deskundigheid en vaardigheid.

De ontwikkeling van professionele deskundigheid en vaardigheid geschiedt door:

- gezamenlijke evaluatie van het externe groepsfunctioneren en ieders rol daarin;
- gezamenlijke evaluatie van het interne groepsfunctioneren en ieders rol daarin.

Deze typisch-politiële deskundigheden en vaardigheden zijn nauw verwant met hetgeen gemeenlijk wordt verstaan onder "sociale vaardigheid". Indien aan het begrip sociale vaardigheid worden toegevoegd de typisch-politiële complicerende factoren, ontstaat, wat genoemd kan worden "politiële vaardigheid". Die complicerende

factoren zijn:
a. het hanteren van machtsmiddelen, en
b. het lopen van persoonlijk fysiek en psychisch risico.

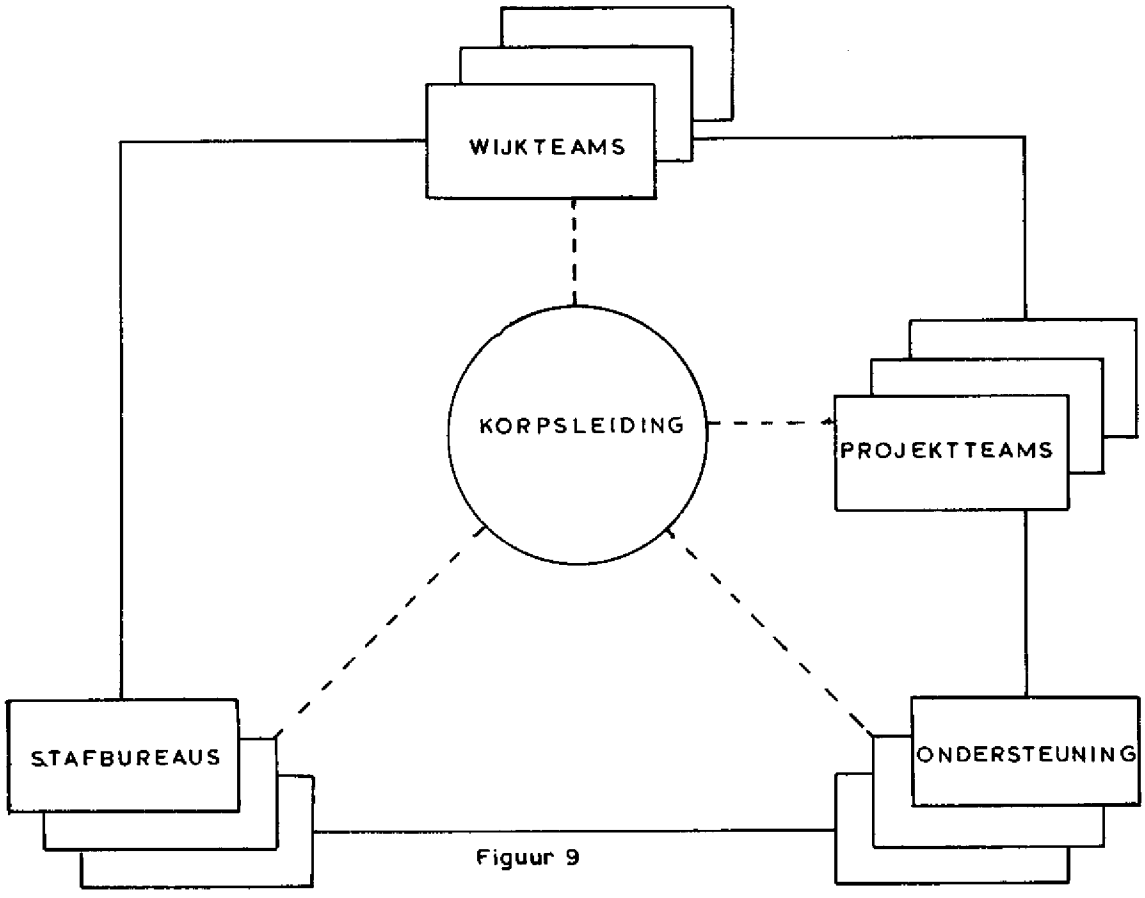
Generale taakstelling betekent niet, dat daarmee ook iedere taakverdeling binnen het team uitgesloten zou zijn. Het team als zodanig heeft een generale taakstelling. Interne taakverdeling blijft mogelijk. In beginsel moet er echter aan worden vastgehouden, dat alle teamleden ook deelnemen aan de uitvoering van die algemene taak. Het wordt zeer wel mogelijk geacht, dat parkeercontroleurs, verkeersassistenten of milieucontroleurs in de teams worden opgenomen. Niet is in te zien namelijk hoe anders tot een geïntegreerde aanpak van deze deeltaken kan worden gekomen. Deeltaken die maatschappelijk allerminst onbelangrijk moeten worden geacht en die een zo wezenlijke politiële lading hebben, dat de politie die niet naar andere overheidsdiensten behoort te verwijzen, maar in het integratie-concept hun juiste rol behoort toe te kennen.
Het oordeel omtrent samenstelling, grootte en structuur van de teams moet worden gevormd tegen de achtergrond van deze niet uitputtende weergave van de met het teamfunctioneren verband houdende aspecten. Deze drie, samenstelling, grootte en structuur hangen nauw met elkaar samen.
Naarmate de teams groter zijn, zal vermoedelijk de neiging tot een zekere interne taakverdeling toenemen. Naarmate ze kleiner zijn, zal wellicht de behoefte aan specialistische ondersteuning groter zijn. De deskundigheden en vaardigheden die met het oog op de te ontplooien activiteiten nodig zijn, hebben betrekking op:
- sociale hulpverlening;
- beheersing, regulering en oplossing van conflicten;
- deviant gedrag, en
- ondersteuning van het bestuur.

Op deze onderscheiding van activiteiten zal iets nader worden ingegaan.
De voortdurende en intensieve oriëntatie omtrent de behoeften van een bepaalde leefgemeenschap vraagt niet alleen bestendige rela-

ties met de individuele burger, doch vereist eveneens nauwe contacten met particuliere instellingen, alsook overheidsinstellingen die zich met bepaalde aspecten van de sociale welzijnsproblematiek bezighouden. Contacten waarin de samenwerking met het oog op een integrale probleemoplossing van samenleveringsvraagstukken centraal moet staan. Dat de politie in deze probleemoplossing dikwijls slechts een verwijzende functie heeft, laat onverlet dat zij in haar taakuitoefening, zeker in de wijze waarop de Projectgroep die ziet, vaak als eerste met sociale problemen wordt geconfronteerd. Bij een dergelijke confrontatie betekent een goede achtergrondinformatie, alsmede het goed ingespeeld zijn op bepaalde hulpverleningsinstellingen, een primaire conditie voor een optimale taakuitvoering. De rol die de politie heeft te vervullen houdt in, dat zij zich meer dan voorheen het geval is geweest, richten op de oorzaken van de problemen, waarvoor ze komt te staan, en minder op de symptoombestrijding.
Een dergelijke taakvervulling maakt het wijkteam, waarvan de medewerkers tevens in nauw contact staan met vertegenwoordigers van
- wijkraden;
- onderwijsinstellingen;
- opvangcentra, etc.;

tot een adviserend, bemiddelend en vooral verwijzend instituut binnen een bepaalde leefgemeenschap.
Duidelijk is dat de politie die zich op deze wijze manifesteert, naast een stuk technische kennis zal moeten beschikken over vaardigheden die in verband met het voorkómen, het beheersen en het reguleren van conflicten is vereist. Conflictbeheersing vraagt, naast de steeds weer terugkerende actuele informatie om het conflict te kunnen plaatsen, inzicht in de "psycho-sociale en relationele conflictproblemen van individuen en groepen" [1]. In de primaire opleiding doch vooral in de latere begeleiding en ondersteuning van de medewerkers in het team dienen condities te worden ingebouwd voor dit maatschappelijk adequaat functioneren van een politie, die zich op deze wijze met een ander gezicht presenteert.

De generale taakstelling van het team houdt in dat ook met betrekking tot de preventie en repressie van deviant gedrag het team met tal van vormen van criminaliteit zal worden geconfronteerd. In dit verband zal het team zowel in het repressieve vlak als in preventief opzicht de specialistische ondersteuning behoeven van bepaalde specialistische recherche-eenheden (executief specialisme).
Over de aard van de samenwerking werd reeds gesteld, dat specialisten niet "naast" doch "samen" met de medewerkers in de teams de problematiek dienen op te lossen. Deze samenwerking vereist duidelijke uitspraken over de verantwoordelijkheden, aangezien de leiding van de recherche-eenheid die de specialistische ondersteuning verleent, naar buiten aansprakelijk blijft voor de "kwaliteit" van de uitvoering.
Het zal mogelijk zijn opgevallen, dat de projectgroep in de opsomming van specialistische activiteiten niet de behandeling van ernstige misdrijven als zodanig heeft opgevoerd. Zij is namelijk van mening, - hierbij dienen mogelijk de grootste korpsen buiten beschouwing te worden gelaten - dat deze misdrijven het beste in een vorm van projectorganisatie kunnen worden behandeld (zie figuur 9).
Een projectorganisatie, die zich kenmerkt door tijdelijke samenwerkingsverbanden met het doel de zich binnen een politieorganisatie aandienende eenmalige projecten, te realiseren. De aard en tijdsduur der projecten kan zeer verschillend zijn. De scheidingslijnen tussen teams en ondersteunende eenheden worden in de samenstelling van een projectteam doorbroken, waarbij aan het principe, dat de teamleider tevens de leider van de specialistische eenheid zou behoren te zijn, naar de mening van de projectgroep niet altijd behoeft te worden vastgehouden.
Het behandelen van ernstige misdrijven vanuit deze structuur maakt een sterk flexibele aanpak mogelijk, mobiliseert een stuk waardevolle informatie, terwijl het een starre vorm van specialisme voorkomt. De taak van de projectleider kan vooral worden gezien als een coördinerende. Hij onderhoudt in dat verband nauwe contacten met de korpsleiding, waarbij wordt nagegaan of er binnen de bestaande beleidsrichtlijnen wordt gewerkt. Ook de verantwoor-



Figuur 9

delijkheid voor de externe communicatie wordt door hem in eerste instantie gedragen.
Naar de mening van de projectgroep wordt veelal ten onrechte uitgegaan van de premisse, dat de behandeling van ernstige misdrijven aan een zware specialistische top in de recherchesfeer dient te worden opgehangen. Een denklijn die specialismen doet ontwikkelen waarvan de effectiviteit ernstig in twijfel moet worden getrokken.

Met betrekking tot de bestuurlijke ondersteuning zij verwezen naar hetgeen in 3.2. is vermeld ten aanzien van de schakelfunctie van de politie tussen bestuur en bestuurden.

De door de projectgroep gegeven benadering van organiseren verwijst, zoals ook reeds in 3.3. naar voren werd gebracht, naar andere opvattingen over het leidinggeven binnen werkeenheden.
Lag vroeger dit accent sterk op de technische ondersteuning; in de teamconceptie zal vooral de sociale begeleiding aan importantie

toenemen. Even belangrijk zo niet belangrijker dan een voortdurende uitbreiding van bemanning en middelen is het vermogen om mensen te motiveren en te stimuleren, waarbij het ontdekken van de werkelijke mogelijkheden van iedere individuele medewerker een stuk ongebruikte energie doet mobiliseren, dat de politie in staat moet stellen, de aan haar gestelde eisen waar te maken.

4.4. Bemanning en middelen

Een herbezinning op de functie van de politie vraagt tevens een herbezinning op het vraagstuk van de bemanning en de middelen in de politieorganisatie. Immers een politie die anders zal worden georganiseerd, of liever gezegd zal gaan functioneren vanuit andere uitgangspunten, zal andere eisen stellen aan de opleiding en vorming van haar medewerkers.
Daarin zal een verschuiving optreden naar meer:
- eigen verantwoordelijkheid;
- professionele kennis en vaardigheden;
- werken in teamverband;
- generale taakstelling;
- meedenken in de beleidsvorming.

Het kunnen dragen van verantwoordelijkheid heeft te maken met:
- persoonlijkheid,
- inzicht en
- vorming.

Met name ervaring buiten de politiële sfeer, moet voor de persoonlijkheidsvorming, naast de politiële opleiding en vorming, van belang worden geacht. Dit geldt temeer, nu vanuit het intern functioneren van de organisatie, zoals door de projectgroep voorgestaan, geheel nieuwe eisen aan het inzicht van de leden van de organisatie worden gesteld. Selectie, opleiding en vorming, dienen op hun uitgangspunten te worden herzien. Emotionele stabiliteit vloeit als eis rechtstreeks voort uit de activiteiten die worden verricht. Veelal houden die een confrontatie in met de emoties van anderen. Die moeten kunnen worden opgevangen. Daarvoor is het een voorwaarde, dat politiemensen hun eigen emoties weten te hanteren. De meest geëigende leersituatie daarvoor is de evaluatie van het

eigen functioneren in het team.
Een juiste wijze van functioneren betekent, dat dat functioneren over en weer bespreekbaar kan worden gemaakt. Centraal daarin behoort te staan de wijze waarop men met zijn verantwoordelijkheden omgaat.
De professionele deskundigheid en vaardigheid heeft betrekking op:
- samenlevingsvraagstukken in het algemeen,
- de problemen van de betreffende leefgemeenschap in het bijzonder,
- de functie van de politie in de samenleving,
- het interne en externe functioneren van de politie,
- de eigen rol in het functioneren,
- inzicht in legitimiteitsvereisten en de betekenis van methoden en middelen in verband daarmee.

Inzicht in wat de functie vraagt, kan alleen worden verworven door in de uitvoering van het werk met de maatschappelijke relevantie daarvan bezig te zijn. Die relevantie wordt beoordeeld in het operationele beleidsproces, althans in belangrijke mate.
Weliswaar is daarvoor een hoeveelheid kennis nodig, die slechts ten aanzien van een theoretische onderbouwing in de schoolsituatie kan worden verworven. Vorming, gericht op persoonlijkheidsontwikkeling en inzicht, die vereist zijn voor het verwerven van politiële deskundigheid en vaardigheid, berust na de primaire politieopleiding op een voortgaand proces van evaluatie van de wijze van functioneren van het team en het eigen aandeel daarin. Een aanzienlijke mate van sociale begeleiding lijkt daarbij noodzakelijk, zowel met het oog op het extern functioneren, als om de teams in de interne interactie-processen te begeleiden.
Naast de organisatorische condities, die zij daartoe zelf kan scheppen, zullen de politie-opleidingsinstituten ten nauwste bij deze nieuwe ontwikkelingen betrokken moeten worden. De accentverschuiving van technische kennis naar sociale vaardigheid in de richting van een evenwichtige balans, is daarbij geen "modegril", doch vormt een wezenlijke voorwaarde voor die andere politie.
Over de studies die daartoe zijn vereist worden in hoofdstuk 5 nadere voorstellen gedaan. Voor wat het kwantitatieve aspect van de bemanning betreft zal een afzonderlijke studie naar de grootte

van de gedecentraliseerde wijkteams moeten worden verricht. In algemene zin houdt dit kwantitatieve aspect echter verband met de korpssterkte. Een onderwerp dat zoals in 5. wordt aangegeven evenals het formatievraagstuk door de projectgroep in de volgende fase van het onderzoek nader in studie zal worden genomen.
Een wijziging in de functie houdt een wijziging van de doelen in. Deze verandering verwijst naar andere middelen, methoden en technieken, danwel een ander gebruik ervan. Ook van deze premisse dient een zich veranderende politie zich terdege bewust te zijn. Indien de politie bereid is mede vanuit de in dit hoofdstuk geformuleerde grondprincipes te overdenken van hetgeen waarmee ze thans bezig is, dit tegen de achtergrond van datgene waarmee ze bezig zou behoren te zijn, en deze bezinning zou plaatsen in het licht van de gewijzigde uitgangspunten voor organisatie en beleid, zal zij erin slagen de ontwikkelingslijnen, die zich in tal van politieorganisaties steeds duidelijker aftekenen, in de toekomst in een veel algemenere lijn door te trekken.

5. Ontwikkelingen van de Nederlandse Politie

5.1. Inleiding

De benadering van de opdracht door de projectgroep is gericht op de vraagstukken, die zich in het functioneren van politieorganisaties in de praktijk voordoen. De in de vorige hoofdstukken, alsmede in de bijlagen bij dit rapport, geboden beschouwingen, hebben tot doel een gefundeerde visie te ontwikkelen, die de basis kan vormen voor verder onderzoek in de praktijk.
De wijze waarop de projectgroep meent de voorstellen - in hun meest concrete vorm het in hoofdstuk 4 gegeven voorlopige theoretische model - in de praktijk te realiseren, wordt in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

Hiertoe wordt eerst aangegeven, in paragraaf 5.2. hoe het verdere onderzoek zou moeten worden verricht en op welke onderwerpen het in concreto kan worden gericht. Daartoe wordt ingegaan op de doelen van het onderzoek, de principes waarvan bij het onderzoek dient te worden uitgegaan en op de mogelijke objecten van onderzoek. Zoals in de beschouwing over de aanpak van de probleemstelling in 1.2. is gesteld, wil de projectgroep het onderzoek niet beperken tot de plaatselijke politiekorpsen. Ook aan de ontwikkelingen op regionaal en provinciaal niveau dient in de verdere aanpak aandacht te worden geschonken.
Voor een effectieve aanpak van de verdere opdracht is het tevens noodzakelijk de centrale overheid, met name de Ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën, daarin intensief te betrekken.

Op het vraagstuk van de sterkte en formatie wordt in paragraaf 5.4. ingegaan. Daar wordt uiteengezet welke werkwijze de Projectgroep voorstelt om aan dit aspect van de opdracht te voldoen.

De visie van de Projectgroep op de functie van de politie, de wijze waarop de politie deze functie dient te vervullen en de organisatorische consequenties daarvan bestrijken ook terreinen

die gelegen zijn buiten het kader van de opdracht. Ook op deze, en andere gebieden zal er verdere studie en onderzoek noodzakelijk zijn. Indicaties hiervoor worden in 5.5. gegeven.

In 5.6. tenslotte wordt hetgeen de projectgroep voorstelt ten aanzien van de verdere aanpak van de opdracht uiteengezet. Hier wordt vooral ingegaan op de wijze waarop het project verder dient te worden georganiseerd en er wordt een globaal tijdsplan gegeven. Het ligt in de bedoeling van de projectgroep om spoedig na het uitbrengen van dit rapport nadere voorstellen te doen, waarbij deze hoofdlijnen worden uitgewerkt.

5.2. Onderzoek in de praktijk

5.2.1. Aard en doelen van het onderzoek

De in de voorgaande hoofdstukken gegeven beschouwingen tonen aan, dat er veranderingen bij de Nederlandse politie noodzakelijk zijn. Deze veranderingen vergen een aanpak in de praktijk. Het theoretische model is bedoeld als een startpunt daarvoor. Het onderzoek in de politieorganisaties zoals dat de projectgroep voor ogen staat, kan het beste getypeerd worden met het begrip "actieonderzoek". Kenmerken van actieonderzoek zijn: ".... dat het een combinatie vormt van sociale actie (sociale beïnvloeding) en onderzoek, met andere woorden van het handelen en van het leren kennen. Door het verrichten van een actieonderzoek tracht men het sociale systeem te beïnvloeden. De meest voor de hand liggende manier is de deelnemers aan het sociale systeem zelf het onderzoek te laten verrichten...." [1)]
Het gaat er om tijdens dit actieonderzoek nieuwe organisatievormen te ontwikkelen op basis van de opvattingen over de functievervulling en de gewenste werkwijze. Tijdens het veranderingsproces van de politieorganisaties wordt dan tevens onderzoek gedaan, dat wil zeggen informatie verzameld om de beleidsvraagstukken met betrekking tot de organisatie, sterkte en formatie tot een oplossing te brengen.

De functie van het voorlopig theoretisch model hierbij is, dat er richting wordt gegeven aan dit veranderingsproces. De voorstellen in dit model zullen in de praktijk moeten worden beoordeeld op hun bruikbaarheid, met andere woorden deze zullen in de praktijk getoetst moeten worden. Het onderzoek kan dan ook als een toetsingsonderzoek worden getypeerd. In het hoofdstuk onderzoekplan van de projectgroep is van deze begripsaanduiding gebruik gemaakt. Inmiddels is er een duidelijker beeld gevormd van dit onderzoek en geeft de projectgroep er de voorkeur aan het accent in het onderzoek primair te leggen op het veranderingsproces, hetgeen methodisch het beste tot uitdrukking komt in het actieonderzoek.

Wat de aard van het onderzoek betreft zij er met nadruk op gewezen, dat het niet de bedoeling is te streven naar één of enkele organisatiemodellen voor alle politieorganisaties. Het doel van organiseren is niet het vinden van één "ideale" organisatiestructuur. Naar de stellige overtuiging van de projectgroep is de tijd van "blauwdrukken" voorbij.
Het in hoofdstuk 4. gepresenteerde theoretische model omvat enerzijds slecht de contouren van een organisatie, en legt anderzijds het accent niet op de structuur, maar op het functioneren van de organisatie.
In de ogen van de projectgroep dient elke politieorganisatie deze contouren voor de organisatie, aangepast aan de plaatselijke omstandigheden, op zijn eigen wijze te gaan uitwerken. Daarbij komt het vooral aan op het vormgeven van de processen van beleidsvorming, beheersing en uitvoering. De in het model gedane structurele voorstellen zijn niet meer dan voorwaarden om te komen tot een organisatieverband, dat zich maximaal kan richten op de behoeften van de maatschappelijke omgeving.
De diversiteit, die er bij de uitwerking van het model ontstaat, betekent niet dat er tussen de politieorganisaties ook niet sterke overeenkomsten zullen bestaan. Op macro-niveau zal er eenzelfde opvatting over de functie moeten gaan ontstaan, die in elke organisatie afzonderlijk tot een eigen strategisch beleid kan worden uitgewerkt. Het vraagstuk van de sterkte en formatie zal alleen dan tot een oplossing kunnen komen, als er - gegeven

ieders eigen verantwoordelijkheden- in voldoende mate een gezamenlijk beleid van de Ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie en de leiding van de politieorganisaties mogelijk wordt ten aanzien van de criteria en normen in deze.
In de visie van de projectgroep is het daarbij van essentiële betekenis, dat er dusdanige criteria en normen worden ontwikkeld, dat de politieorganisaties zich voldoende volgens het eigen beleid kunnen ontwikkelen, uitgaande van de noodzakelijke sturing op departementaal niveau. Hierbij gaat het dan niet om een blauwdruk van de organisatiestructuur, maar de garantie dat elke politieorganisatie een dusdanig beleid kent ten aanzien van de functievervulling en de organisatie, dat hiermede de voorwaarden zijn geschapen om mede op grond daarvan te komen tot criteria en normen voor de sterkte en formatie.

In 1.2. is een aantal facetten van het doel van de opdracht aan de projectgroep genoemd. Deze rapportage heeft betrekking op de beide eerste daar genoemde facetten, te weten: het ontwikkelen van een inzicht in de functie van de politie in de huidige samenleving en het ontwikkelen van een voorlopig theoretisch model voor de organisatorische opzet van politieorganisaties. De beide andere doelen, die in 1.2. zijn genoemd, betreffen het actieonderzoek: het initiëren van veranderingsprocessen ten aanzien van de functievervulling en de organisatorische opzet van de politie, die tot een vernieuwing van de organisatie moeten leiden, nader uit te werken in 5.2. en het ontwikkelen van een stelsel van criteria en normen voor sterkte en formatievaststelling, alsmede het vinden van een gewenste samenwerking - gebaseerd op ieders eigen verantwoordelijkheden - tussen de betrokken departementen, de lagere overheden en de onderscheidene politieorganisaties, waarop in 5.4. nader wordt ingegaan.

5.2.2. Objecten en aanpak van het onderzoek

Het actieonderzoek in politieorganisaties zal gericht moeten worden op de functievervulling en de organisatorische opzet.

De objecten van onderzoek dienen te worden bepaald aan de hand van:
- de knelpunten in die politieorganisatie
- de onderzoekstrategie van de projectgroep.

Voor een dergelijk onderzoek is derhalve een eerste analyse ter verkenning en definiëring van de situatie in die politieorganisaties, noodzakelijk. Mede aan de hand daarvan zal de onderzoekstrategie moeten worden gekozen. Daarom zal op deze plaats worden volstaan met een opsomming van een aantal mogelijke objecten c.q. vraagstellingen voor het actieonderzoek in de organisaties:
- functie van de politie, benaderd vanuit de behoeften van de plaatselijke samenleving en gerelateerd aan de activiteiten van andere instellingen, de inhoud van strategische en operationele doelen;
- functievervulling en samenwerking tussen de politie en andere onderdelen van de openbare dienst,andere politieorganisaties op plaatselijk en regionaal niveau en particuliere instellingen die "politie"-taken vervullen;
- verdeling van verantwoordelijkheden en de wijze van samenwerken tussen de politie en de plaatselijke, regionale en landelijke zeggenschapsorganen;
- controle op de politie;
- interactie tussen politie en samenleving;
- de werkwijze van de politie en de evaluatie van de effecten van het politiewerk;
- de interne beheersingsactiviteiten binnen de organisaties, waaronder met name de plaats en rol van het proces van informatievoorziening;
- de organisatorische voorwaarden voor de opbouw van de uitvoerende activiteiten;
- de uitgangspunten en de vormgeving van de organisatiestructuur, met name ten aanzien van de "algemene" uitvoering van de activiteiten, alsmede ten aanzien van de specialistische en ondersteunende afdelingen;
- de organisatorische principes van het leidinggeven;
- het functioneren van de medewerkers en het daaraan ten grondslag liggende personeelsbeleid;

- de werving en selectie van nieuwe medewerkers ten behoeve van de organisatie;
- de opleiding en vorming van de medewerkers;
- beleidsvormingsprocessen.

Voor het totale onderzoek, waarin diverse politieorganisaties zullen worden betrokken, alsmede voor de afzonderlijke organisaties zal een onderzoekstrategie moeten worden ontwikkeld. Deze strategie dient er op te zijn gericht, dat de geformuleerde doelen kunnen worden gerealiseerd en dat tevens tegemoet wordt gekomen aan de zeer specifieke omstandigheden die knelpunten veroorzaken voor de betrokken organisaties. In deze strategie van het totale project, alsook van ieder project afzonderlijk dient een duidelijke relatie met het doel, maar ook een duidelijke onderlinge samenhang van de onderzoeksgebieden tot uitdrukking komen.
Min of meer op zichzelf staande studies en onderzoeken dienen van die strategie te worden onderscheiden. Een indicatie voor enkele van zulke studies en onderzoeken wordt in 5.5. gegeven.

Tegen de achtergrond van de verdere aanpak van de opdracht, waarbij - zoals reeds in 5.1. is vermeld - in de planning van de projectgroep is opgenomen, dat de nadere concretisering van de onderzoeksopzet eerst in de volgende fase zal plaatsvinden, spreekt het voor zichzelf dat de beschouwing over de aanpak van het onderzoek hier tot enkele hoofdlijnen zal worden beperkt.
Het zal wenselijk zijn het onderzoek gelijktijdig te doen plaatsvinden in een aantal organisaties en/of proefgebieden. Bij het initiëren van veranderingsprocessen zoals door de projectgroep voorgesteld, verdient het tevens aanbeveling om de gedachten over regionale en provinciale politie in de vraagstelling te betrekken. Daarmee wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan een genuanceerde benadering van de praktijk en de zich daarin voordoende diversiteit in de problematiek.
In elk project afzonderlijk, alsook in het totale project zijn globaal gesproken de volgende fasen te onderkennen:
- verkenning en definiëring van de situatie;
- vaststelling van de onderzoeks- of veranderingsstrategie;

- studie, onderzoek, experimenten en dergelijke;
- invoeren van veranderingen in functioneren en structuur;
- evaluatie van de voorstellen en conclusies ten aanzien van probleemstelling.

Voor de structurering van elk project afzonderlijk, alsmede voor het totale project is het van belang dat er regelmatig tussentijdse evaluaties plaatsvinden, waarover gerapporteerd wordt. In feite betekent dit dat hetgeen als laatste fase staat aangeduid, periodiek tijdens het gehele proces plaatsvindt. Hiermede moet worden bereikt dat de resultaten van het project terstond voor de praktijk beschikbaar zijn en kunnen worden toegepast. [2] Deze werkwijze verwijst in feite naar één van de kenmerken uit de omschrijving, die in 5.2.1. van actieonderzoek is gegeven, namelijk dat het samenwerkingsverband tijdens het onderzoek beïnvloed wordt.
De verantwoordelijkheid voor het actieonderzoek ligt, voor zover het zich afspeelt binnen de politieorganisaties, bij de leiding van de organisatie, en weliswaar op enige afstand, bij de zeggenschapsorganen.
Voor het welslagen van het onderzoek in de organisaties is het uitermate belangrijk dat alle medewerkers op enigerlei wijze en met een bepaalde intensiteit in het actieonderzoek participeren. Het doel van het onderzoek behelst immers dat er een veranderingsproces op gang wordt gebracht, dat een nieuwe organisatorische opzet tot gevolg moet hebben. Wil namelijk een dergelijke nieuwe opzet uiteindelijk kunnen functioneren, dan dienen alle medewerkers, die deze nieuwe opzet moeten gaan waarmaken, ook zoveel mogelijk bij de totstandkoming ervan betrokken zijn geweest.
De kwaliteit van het veranderingsproces is hiervan in belangrijke mate afhankelijk.
Voor dit alles is het gewenst vanaf het begin van het actieonderzoek een ontwikkelingsorganisatie, zowel voor het totale project, alsook binnen de afzonderlijke politieorganisaties in het leven te roepen. Hierop wordt in 5.5. teruggekomen.

5.2.3. Aanpak op plaatselijk en regionaal niveau

Zoals in het voorgaande tot uitdrukking is gebracht, vindt de projectgroep het essentieel dat politieorganisaties ook object van onderzoek worden.
Daarbij kan worden onderscheiden:
als eenheid van onderzoek wordt genomen één politieorganisatie;
de eenheid van onderzoek wordt ruimer gedefinieerd en omvat alle politieorganisaties in een regio.
De projectgroep acht het noodzakelijk om in het totale onderzoek meerdere politieorganisaties en ook meerdere politieorganisaties in regionaal verband te betrekken. Immers, het is welhaast voorspelbaar dat, wanneer de functieuitoefening van een politieorganisatie in relatie tot de behoeften van de maatschappelijke omgeving in studie wordt genomen, er vragen rijzen met betrekking tot de samenwerking met andere politieorganisaties,zowel de gemeentelijke politiekorpsen als de rijkspolitie.

Gezien het actuele streven naar regionale samenwerking, lijkt het bijzonder gewenst om - nu er sprake is van een meer fundamentele benadering van de organisatie van de politie - ook dit vraagstuk als een expliciet onderdeel van de studie te beschouwen.

Een onderzoek op regionaal niveau brengt specifieke problemen met zich mee, waarvan verdere studie dient te worden gemaakt.
Hieromtrent zullen in de meer gedetailleerde onderzoeksopzet voorstellen worden gedaan.
Nu reeds kan worden gesteld, dat een dergelijk onderzoek dient te worden gedragen door de betrokken Departementen èn de betrokken zeggenschapsorganen op plaatselijk en/of regionaal niveau.

5.3. Consequenties voor de Departementen van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën

In het actieonderzoek, zoals dit door de projectgroep wordt voorgestaan zijn drie verschillende soorten van instanties betrokken,

te weten:
- de politieorganisaties werkend op lokaal en regionaal niveau;
- de zeggenschapsorganen, op plaatselijk en regionaal niveau, Openbaar Ministerie en de Commissaris der Koningin;
- de Departementen van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is het van belang al deze instanties, afhankelijk van de concrete onderzoeksaanpak per fase intensief bij de gang van zaken te betrekken. Hierbij is het wenselijk de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden steeds goed in het oog te houden. Dit neemt niet weg dat tijdens het onderzoek en ook daarna een duidelijk beeld dient te bestaan over de meest wenselijk organisatorische vorm van samenwerking. Op de rol van de betrokken Departementen in deze zal hierna worden ingegaan.

In 1.1. is in het kort geschetst dat er ten aanzien van de organisatie, sterkte en formatie van de politieorganisaties dusdanige problemen zijn ontstaan, dat diepgaand onderzoek noodzakelijk werd geacht naar mogelijke oplossingen.
In dit kader kan worden geconstateerd dat de verhouding tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de politieorganisaties mede aanleiding geweest is tot de problematiek. De rol van dit Departement ten aanzien van deze facetten van de politie kenmerkt zich sinds de tweede wereldoorlog door een te enge zorg voor het politieapparaat, waarbij er te eenzijdig beslissingen werden genomen ten aanzien van de sterkte en de formatie.
Het is in elk geval een feit, dat dit beleid, vanuit de praktijk van de huidige problematiek beoordeeld, omgebogen dient te worden. Ook op andere plaatsen is de noodzaak van een dergelijke ombuiging aangetoond. In zijn proefschrift beschrijft Van Duyne [2)] bijvoorbeeld hoe de overheid zal moeten streven naar een werkwijze, die hij typeert als prospectief bestuur. Deze wordt gekenmerkt doordat geanticipeerd wordt op toekomstige ontwikkelingen in de maatschappij. Hiervoor is voor de overheid zelf een continu proces van bezinning op de eigen functievervulling noodzakelijk. Voor de van deze overheid afhankelijke andere overheidsorganen en overige instanties betekent dit dat er veel meer initiatieven worden

ontwikkeld om noodzakelijk geachte veranderingen mogelijk te maken en niet hierin achteraan, maar meer voorop te lopen.
Op het Departement van Binnenlandse Zaken zal er naar moeten worden gestreefd beleidsuitgangspunten voor de organisatorische opzet en het functioneren van de politieorganisaties te ontwikkelen waarin:

- om het voorgaande te realiseren er een continue wisselwerking tussen het Departement en de korpsen tot stand komt;
- tevens een bezinning plaatsvindt op de voorwaarden die binnen het Departement vervuld moeten worden om de geschetste aanpak adequaat te doen functioneren.

Naar de mening van de projectgroep kunnen deze ontwikkelingen in het kader van het voorgestelde onderzoek een reëele inhoud krijgen. Worden deze consequenties niet onderkend, dan is het gevaar groot, dat de aanpak van organiseren, alsmede de criteria en normen met betrekking tot de sterkte en formatie onjuist gehanteerd worden. Daardoor zou spoedig een verstarring kunnen ontstaan in een stelsel dat slechts door een continue vernieuwing zijn waarde kan bewijzen.
Ook ten aanzien van de samenwerking van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën heeft de door de projectgroep voorgestane aanpak consequenties.
Een gezamenlijk beleid over toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de politie is door de Departementen van Binnenlandse Zaken en Justitie nooit echt tot stand gekomen.
De veranderingen in de politieorganisaties, die bij de voor de projectgroep voorgestelde aanpak tot stand zullen komen, zullen beleidsuitspraken vergen van de zeggenschapsorganen op lokaal niveau. Uiteraard bestaat er een sterke correlatie tussen deze beleidsuitspraken op locaal niveau en het meer algemene beleid, dat van de zijde van de Departementen moet worden gevoerd. Zeker is dit het geval in de fase van het onderzoek, waarin er concrete voorstellen met betrekking tot de benadering van de sterkte en de formatie zullen worden gedaan.
Hiervoor is het noodzakelijk dat er een intensieve samenwerking tot stand komt tussen de Departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken. Ook het Departement van Financiën dient daarin te worden be-

trokken in verband met de financiële aspecten.De hier bedoelde beleidsintegratie, met alle organisatorische consequenties die daar uit voortvloeien, zal zich niet mogen beperken tot de tijdsperiode waarin het onderzoek wordt uitgevoerd. Ook daarna zal een voortdurende intensieve uitwisseling van beleidsopvattingen tussen de Departementen een integrale benadering mogelijk moeten maken van de vraagstukken die betrekking hebben op de politie.
Hiermee zal tevens duidelijk zijn geworden, dat overlegvormen tussen de Departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken, zoals die bijvoorbeeld worden voorgeschreven in artikel 5 van de politiewet zullen moeten worden uitgebouwd tot een dergelijke beleidsintegratie. Dit laatste vraagt een veel actievere opstelling van de Departementen ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen bij de politie, dan bij de totstandkoming van de politiewet werd voorzien.

5.4. Aanpak van het vraagstuk van sterkte en formatie

Het vraagstuk van de bepaling van de sterkte en formatie van de politieorganisaties is, zoals in 1.1. is aangegeven, tot op heden niet op een bevredigende wijze opgelost. Een andere aanpak is, zoals bij de behandeling van de probleemstelling in 1.2. is uitgewerkt, noodzakelijk. Deze aanpak, die zich in de eerste plaats richt op een herbezinning op de functie en de organisatorische opzet van de politieorganisaties, is in voorgaande beschouwingen uitgewerkt. In deze paragraaf wordt aangegeven op welke wijze het vraagstuk van de sterkte en formatie, in een bepaalde fase van deze aanpak, verder zijn beslag zou kunnen krijgen. Daarvoor is het echter gewenst dat eerst op enkele principes van de benadering die de projectgroep voorstaat, wordt ingegaan.

In de analyse van de ontwikkelingen met betrekking tot de vaststelling van de sterkte en formatie, die in de bijlagen bij dit rapport wordt gegeven, wordt een onderscheid gemaakt tussen de vaststelling van de sterkte en die van de formatie.
Het vraagstuk van de sterkte heeft steeds voorop gestaan. In het

verleden is regelmatig gepoogd een betere basis te vinden voor de vaststelling van de sterkte van politieorganisaties. Het probleem om tot een juiste rangindeling te komen werd hoofdzakelijk als een afgeleide hiervan beschouwd.

In de pogingen om een meer objectieve grondslag voor de vaststelling van de sterkte te vinden, zijn in grote lijnen een tweetal wegen te onderscheiden:

1. de benadering die uitgaat van een aantal algemeen maatschappelijke kengetallen zoals bijvoorbeeld het aantal inwoners, de oppervlakte, de lengte van het wegennet, bedrijvigheid met betrekking tot handel,, industrie, recreatie en dergelijke,
2. de benadering die uitgaat van een aantal specifieke maatschappelijke kengetallen, die direct slaan op gebeurtenissen waar de politie een bijdrage aan moet leveren, zoals bijvoorbeeld criminaliteitscijfers (al dan niet aangevuld met oplossingspercentages), cijfers over verkeersongevallen en verkeersovertredingen (al dan niet verfijnd naar soorten van ongevallen en overtredingen), assistentieverleningen, en dergelijke.

Sinds 1945 is er, gebaseerd op één van beide benaderingen, onderzoek gedaan om de juiste gronden voor vaststelling te vinden. De huidige criteria voor vaststelling zijn nog steeds gebaseerd op inwonertallen met enige differentiatie naar het soort van gebied waar de betreffende politieorganisatie werkzaam is (zie voor de exacte criteria hoofdstuk 3.4. van de genoemde bijlage met de analyse van deze problematiek).

De "ideale" aanpak voor het vaststellen van het aantal personeelsleden in een organisatie geschiedt aan de hand van een kwantitatieve meting van de benodigde capaciteit. Veelal wordt hierbij opgemerkt dat zulks wel kan in een productiebedrijf, maar niet in een dienstverlenende organisatie als de politie. Toch is het de vraag of dit een juiste tegenstelling is. Voor bepaalde deelprocessen is het in een productiebedrijf mogelijk exact de behoefte aan personeel te bepalen, voor de totaliteit is dit echter geenszins het geval. Als voorbeeld moge in dit verband dienen de Nederlandse Spoorwegen. Het is vrij goed mogelijk om, gegeven een bepaalde treinenloop, de behoefte aan personeel voor de bemanning

van treinen, verkeersgeleiding etc. te bepalen. Daarnaast is er echter een aantal ondersteunende deelprocessen - bijvoorbeeld economisch-commerciële activiteiten, research etc. - waarvoor dit niet geldt. Goed beschouwd is dit ook van toepassing op de behoefte aan personeel voor treinbemanningen die tenslotte verwijst naar het voorzieningenniveau op vervoersgebied. Er moeten derhalve kwalitatieve keuzen worden gemaakt, waarin uiteindelijk de vraag aan de orde is naar de functie van de organisatie en de activiteiten welke ontwikkeld moeten worden om de doelen te realiseren, die in het kader van de gewenste functievervulling worden nagestreefd.
Naar de overtuiging van de Projectgroep is het in de meeste organisaties onmogelijk exact aan te geven welke capaciteit aan mankracht er noodzakelijk is. Voor de meeste overheidssectoren geldt dan ook nog, dat de omvang van het personeelsbestand sterk historisch bepaald is en afhangt van vele toevallige keuzen. Een voorbeeld in dit verband kan zijn het aantal medewerkers dat werkzaamheden verricht ten behoeve van het werk van de Raad van State. Dit aantal kan onmogelijk exact worden bepaald op basis van een objectief meetinstrument. De taken van een dergelijk orgaan zijn in de loop van de tijd uitgebreid, terwijl het personeelsbestand geleidelijk aan is meegegroeid.
De enige manier om in een dergelijk geval tot een min of meer rationele benadering van het aantal medewerkers te komen, is een analyse van de diverse activiteiten aan de hand van de visie op de gewenste functieuitoefening en daarvan afgeleid een kritische beoordeling van de organisatorische opzet en de benodigde inzet van mensen en middelen.
Ten aanzien van de politie, waar het vraagstuk in wezen niet anders ligt, stelt de Projectgroep een soortgelijke aanpak voor. Dat wil zeggen dat de basisvragen omtrent de omvang van de gehele Nederlandse politie uiteindelijk beleidsbeslissingen vragen, waarin allerlei factoren van subjectieve aard over de behoefte aan inzet van politie en de beschikbare financiën afgewogen zullen moeten worden. Hierin dienen de inzichten uit de praktijk van de politieorganisaties mede betrokken te worden.

Voor de vaststelling van de sterkte per politieorganisatie, staat de Projectgroep een stelsel voor waarbij

- uitgegaan wordt van een "basisbehoefte", aan politie, vast te stellen aan de hand van criteria ontleend aan algemene maatschappelijke kengetallen, zoals inwonertal en oppervlakte;
- vervolgens wordt nagegaan welke behoefte er in afzonderlijke politieorganisaties bestaat aan een extra aantal politieambtenaren boven deze "basissterkte".

Hierbij is het gewenst een bepaalde verhouding vast te stellen tussen de "basis-sterkte" en de maximale extra sterkte die kan worden verkregen.

In het vervolg van dit project denkt de projectgroep de problematiek met betrekking tot de sterkte als volgt te kunnen onderzoeken. In de eerste fase van het project dient de aandacht volledig te zijn gericht op het actieonderzoek in een aantal politieorganisaties. Vanaf het moment dat hierin vorderingen worden gemaakt in die zin, dat duidelijk begint te worden op basis van welke criteria het beleid ten aanzien van de functievervulling en de organisatorische opzet in deze politieorganisaties dient te worden opgebouwd, is het van belang meer expliciet onderzoek te doen naar de criteria op grond waarvan een nadere behoefte aan politie is vast te stellen. Deze criteria dienen te worden ontwikkeld aan de hand van de inzichten, die tijdens het actieonderzoek in de diverse politieorganisaties ontstaan. Hierbij kan men denken aan omgevingsfactoren - bijvoorbeeld recreatieve, economische en verkeersfunctie van de gemeente, samenstelling van de bevolking en de aanwezigheid van minderheidsgroeperingen - die in belangrijke mate bepalend zijn voor de wijze waarop de politie haar functie dient te vervullen en de organisatorische opzet van de betrokken politieorganisatie.
De projectgroep is echter van mening, dat noch deze omgevingsfactoren, noch cijfers met betrekking tot politiële activiteiten - criminaliteitscijfers, ongevallencijfers, assistentieverleningen, etc. - als zodanig zullen kunnen leiden tot objectieve, algemeen toepasbare criteria.

Deze gegevens zijn zeker niet zonder waarde, doch zij zullen steeds gehanteerd dienen te worden in het kader van een evaluatie van het totale functioneren van concrete politieorganisaties.
In de loop van dit project kan een dergelijke benadering worden ontwikkeld in het kader van het actieonderzoek en wel in een goed samenspel tussen de betrokken instanties op landelijk en plaatselijk niveau.
Tijdens dit onderzoek moet de basis worden gelegd voor een stelsel, dat ook na de beëindiging van het project, zodanig kan worden toegepast, dat een continue flexibele bijsturing van de sterkte van politieorganisaties op basis van bedoelde gezamenlijke evaluatie mogelijk is.

5.5. Overige gebieden van onderzoek

Wanneer men zich toelegt op het onderzoek naar het gewenste functioneren van de totale organisatie en op de veranderingen die een nieuwe organisatorische opzet tot gevolg moeten hebben, dan is het noodzakelijk zich beperkingen op te leggen ten aanzien van studies op deelterreinen. Dit neemt intussen niet weg dat deze terreinen niet genegeerd kunnen worden. Het gaat hier om onderzoeksgebieden, die geheel of grotendeels buiten het terrein van het eigenlijke actieonderzoek in de politieorganisaties liggen, zodat onderzoeken op die gebieden naast het actieonderzoek kunnen worden uitgevoerd. Niettemin kunnen ze daarvan niet los worden gezien. In de meeste gevallen zullen de wijze van onderzoek en de resultaten invloed hebben op het actieonderzoek.
De beschouwingen in deze paragraaf berusten op de inzichten van de projectgroep zonder dat er nog sprake is geweest van onderzoek in de politieorganisaties. De projectgroep verwacht, dat tijdens dat onderzoek de eisen te stellen aan de hierna te beschrijven deelonderzoeken nader kunnen worden bepaald, nadat een beter inzicht is verkregen in de mogelijke betekenis van de resultaten voor de ontwikkeling van de politieorganisaties. Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat de behoefte aan deelonderzoeken ook nog tijdens het actieonderzoek kan ontstaan, gezien de problematiek betreffende de functieuitoefening door de organisatorische opzet van de politieorganisaties.
Dus de beschrijving van deze onderzoeksgebieden geeft derhalve slechts een voorlopig inzicht in een aantal projecten.

Nader onderzoek in een apart project zal moeten worden gedaan op het gebied van de selectie, de opleiding en de vorming van de medewerkers. Het betreft hier een gebied dat op zichzelf weer nader onderverdeeld zal moeten worden. Het wordt hier als één terrein aangediend omdat het de hoofdzaken betreft van bemanning van de politieorganisaties. Dit is een uitermate belangrijk gebied omdat het één van de meest doeltreffende mogelijkheden biedt om invloed uit te oefenen op het gedrag van de medewerkers. Dit geldt bij de politie te meer, omdat men er doorgaans een "levenslange"

loopbaan doormaakt. In organisaties of sectoren van de maatschappij waar de arbeidsmobiliteit groter is - en men minstens enkele malen in zijn loopbaan van werkkring verandert - kan er gemakkelijk "bijgestuurd" worden. Natuurlijk worden medewerkers ook tijdens hun loopbaan verder opgeleid en gevormd. De selectie en eerste opleiding vormen daarom de belangrijkste grondslag, en die ligt grotendeels buiten de directe invloedssfeer van de afzonderlijke politieorganisaties.
Het is van belang dit onderzoek tijdig te beginnen opdat de veranderingen in de politieorganisaties zo spoedig mogelijk op deze zaken kunnen doorwerken. Een uitgangspunt hierbij is dat deze selectie, opleiding en vorming continu een nauwe relatie met de praktijk van het politiegebeuren moet onderhouden.
Het doel van het onderzoek moet zijn dat nagegaan wordt welke eisen er aan de selectie, opleiding en vorming van medewerkers moeten worden gesteld, gezien de hier voorgestelde veranderingen ten aanzien van het functioneren van de politie.
De reden om extra nadruk op dit onderzoeksgebied te leggen is, dat naar de mening van de projectgroep thans de selectie, opleiding en vorming onvoldoende is opgezet vanuit de eisen die moeten worden gesteld aan de functieuitoefening door de politie.

Nader onderzoek in een apart project zal ook moeten worden gedaan op het gebied van de informatievoorziening in de politieorganisaties. In het hedendaagse functioneren van de organisaties speelt informatie een zeer belangrijke rol. Het is als het ware "de rode draad", die door het functioneren van de gehele organisatie loopt.
Te weinig wordt veelal onderkend dat de opzet van een informatiesysteem direct samenhangt met het functioneren en de opzet van de organisatie. Als de organisatorische opzet van de organisatie - om welke redenen dan ook - te veel feilen vertoont, loopt de invoering van een informatiesysteem meestal vast. Dit laatste omdat de "echte" moeilijkheden bij de werking van een informatiesysteem meestal meer van organisatorische en/of menselijke aard zijn dan van technische. Ten onrechte worden problemen op deze gebieden vaak als informatieproblemen aangediend. De ontwikkelingen op het gebied van de informatievoorziening gaan momenteel sterk in één

bepaalde richting, namelijk die van de automatisering van gegevensstromen. De vraag is of hierbij voldoende rekening wordt gehouden met andersoortige informatie en de gewenste wijze van functioneren van organisaties.
In het kader van de door de projectgroep voorgestelde veranderingen in de politieorganisaties, dient onderzoek met betrekking tot de informatievoorziening plaats te vinden. Dit dient vooral te worden gericht op de wijze waarop moet worden bereikt, dat de opbouw van nieuwe informatiestromen gelijke tred houdt met de invoering van een nieuwe opzet van de beleidsvorming, van beheersingstechnieken etc.
Voor een systematisch onderzoek is het gewenst dat een inventarisatie wordt gemaakt van de huidige situatie, dat beoordeeld wordt waar de huidige aanpak van de informatieproblematiek toe heeft geleid en welke gevolgen de nieuwe benadering van organiseren bij de politie hiervoor kan hebben.

Nader onderzoek in een apart project zal eveneens moeten worden gedaan met betrekking tot de functies, het rangenstelsel, het loopbaanbeleid en het beoordelingssysteem. Wanneer de voorstellen met betrekking tot het functioneren en de opzet van de politieorganisaties in de praktijk verder tot ontwikkeling worden gebracht, zal dit zeker gevolgen hebben voor de functies in de organisatie. Het uitgangspunt daarbij dient te zijn dat de verworvenheden met betrekking tot de rechtspositie niet worden aangetast.
Naar het oordeel van de projectgroep zullen er veranderingen tot stand komen in het aantal niveaus, de pyramidale opbouw, de strakke koppeling tussen rang en functie etc. Zonder de rangindeling op zich aan te tasten, zal dit toch consequenties hebben voor het loopbaanbeleid. Het dient afgestemd te zijn op de meest wenselijke wijze van functioneren van de organisatie. Het moet echter ook critisch beoordeeld worden tegen de achtergrond van de eisen die er aan het personeelsbeleid in deze tijd gesteld worden.
In dat licht dient ook het beoordelingssysteem in het onderzoek betrokken te worden. Naar de mening van de projectgroep is het

beoordelen van medewerkers in een organisatie een uitermate gevoelig punt voor het functioneren van de organisatie als samenwerkingsverband van mensen. De visie die daaruit voortvloeit ten aanzien van het volwaardig, vanuit een eigen verantwoordelijkheid, functioneren van medewerkers kan maar al te gemakkelijk ongeloofwaardig worden, indien die niet ook in de opvatting over en de wijze van beoordelen wordt waar gemaakt. In het beoordelingssysteem moeten twee doelen scherp van elkaar worden onderscheiden:

- het feitelijk functioneren van medewerkers (leiding inbegrepen) in een werkverband
- de capaciteiten in verband met andere (toekomstige) functies.

Combinatie van deze twee doelen in één systeem leidt tot uiterst negatieve effecten.

Nader onderzoek in een apart project is voorts gewenst ten aanzien van het functioneren in teams. In de voorstellen van de projectgroep zullen politieorganisaties veel meer dan tot nu toe moeten worden opgebouwd vanuit teams van medewerkers, die voor een bepaalde bijdrage aan de doelen van de organisatie verantwoordelijk worden gesteld. Een dergelijke opzet sluit aan bij de ontwikkelingen in het denken over organiseren in het algemeen, maar is des te wezenlijker voor de politieorganisaties omdat daardoor de voorwaarden ontstaan voor een andere wijze van functievervulling.
Dit vraagt om een duidelijk inzicht in de meest wenselijke samenstelling en functioneringswijze van de verschillende soorten van teams. Het gaat om vragen als: hoe kan een gezamenlijke verantwoordelijkheid worden waar gemaakt, op welke wijze kunnen taken onderling worden verdeeld, hoe vindt de beleidsvorming binnen de teams plaats, op welke wijze kunnen opleiding en vorming binnen de werksituatie gestalte krijgen, op welke wijze vindt de begeleiding plaats etc.
Alhoewel de projectgroep van mening is dat dit project als zelfstandig onderzoek zijn beslag kan krijgen, hangt het project - meer dan de genoemde onderzoeken - samen met het actieonderzoek. Vandaar dat nader overwogen moet worden op welke wijze de afstemming tussen dit mogelijke project en het totale project dient te geschieden.

Nader onderzoek in een apart project tenslotte zal moeten worden verricht naar de mogelijkheden de effecten van het handelen van de politie te benaderen.
De principes van deze effectbenadering zijn in 3.3. besproken in het kader van de algemene beschouwing over de evaluatie. Zoals ook daar naar voren is gebracht schrikt men meestal terug voor het systematisch in onderzoek nemen van de resultaten van het werk. Bij de politie is die neiging bijzonder sterk, omdat men uitgaat van de veronderstelling dat het bepalen van effecten alleen zin heeft, wanneer de resultaten in kwantificeerbare termen kunnen worden gesteld en daarmee meetbaar zijn te maken. Deze gedachtengang gaat echter niet of slechts zeer ten dele op.
Daar waar het mogelijk is te kwantificeren dient dit zeker te geschieden; in de gevallen waarvoor dit moeilijker is of zelfs onmogelijk moet men wegen zoeken om de resultaten van het werk te benaderen.
Aangezien een groot deel van het handelen van de politie niet kwantificeerbaar is, is het zeer gewenst tegelijk met het actieonderzoek in de politieorganisaties, nader onderzoek te doen naar de benadering van effecten van politieoptreden. Hierbij dient in twee richtingen gedacht te worden:

- studie naar de kwalitatieve termen waarmee het politiewerk beoordeeld kan worden;
- studie naar de wegen, die in conreto bij evaluatie van het handelen van de politie gevolgd kunnen worden.

Kwalitatieve termen kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in de verwachtingen, opvattingen en denkbeelden van belanghebbenden en in hun reacties op politieoptreden.
Met het tweede aspect van de studie wordt bedoeld dat men, door het evalueren van acties van de politie in de praktijk, zou kunnen nagaan op welke wijze er nadere informatie is te verkrijgen bij diverse betrokkenen over het effect van het politieoptreden. Hieraan kunnen indicaties worden ontleend voor een werkwijze, die de politie meer in het algemeen zou moeten volgen om de resultaten van het werk te beoordelen.
Tegen deze benadering met behulp van kwalitatieve indicaties in

het proces van evaluatie, zou men het bezwaar kunnen aanvoeren dat dit een te subjectieve "meting" is. De projectgroep is echter van mening, dat het politiewerk een duidelijk subjectief element in zich heeft, doordat de politie in belangrijke mate gebonden is aan datgene wat mensen in de maatschappij er van vinden. De functie-uitoefening van de politie brengt gedragsbeïnvloeding met zich, zo is in 3.2. betoogd. De wijze waarop de politie dit aanpakt, dus de middelen en methoden die hierbij worden gekozen, impliceert eveneens een subjectieve afweging van alternatieve mogelijkheden in het beleidsproces. Zo een subjectiviteit keert terug in de evaluatie en is verantwoord mits wordt voldaan aan een aantal eisen van evaluatie (normstelling e.d.) en mits een en ander systematisch, dat wil zeggen herhaalbaar en voor iedereen inzichtelijk, wordt verricht.
Door met de juiste mensen een evaluatie te verrichten - bijvoorbeeld een wijkteam dat onderzoek verricht bij de belanghebbenden in de leefgemeenschap waarin zij werkt - ontstaat een unieke mogelijkheid bij de toekomstige beleidsvorming in het wijkteam èn in de totale politieorganisatie gebruik te maken van de inzichten over de effecten van het handelen. Daardoor wordt het mogelijk in de functie-uitoefening zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de feitelijke maatschappelijke ontwikkelingen. Daardoor wordt ook voorkomen dat de beleidsvorming te veel gebaseerd wordt op alleen de intern in de politieorganisatie verzamelde informatie.
Gezien het belang van een dergelijk onderzoek voor de beleidsvorming in de politieorganisaties, die in het actieonderzoek veel aandacht dient te krijgen, is het noodzakelijk het in nauwe samenhang met de verdere opdrachtaanpak van de projectgroep te verrichten.

Het ligt in het voornemen van de projectgroep om vrij spoedig nadat het actieonderzoek in de politieorganisaties in gang gezet is, over bovengenoemde onderzoeksprojecten nadere voorstellen te doen. Dit, omdat deze projecten alle mede bepalend zullen zijn voor de uiteindelijke resultaten die de projectgroep met deze opdracht wil bereiken. Tevens kan dan een eventuele aanvulling op het hier naar voren gebrachte worden gegeven. Dit zal echter niet alleen in de aanvang van actieonderzoek, maar ook nog in latere fasen moeten

kunnen gebeuren. Dit laatste is afhankelijk van de zich in concreto in de praktijk voordoende behoefte tot nadere studies, die in het direct verband van het totale project te veel aparte aandacht en energie zouden vergen.

5.6. Organisatie en planning van de verdere werkzaamheden ten behoeve van de opdracht van het actieonderzoek

De projectgroep gaat bij de uitvoering van het actieonderzoek een geheel nieuwe fase in. De in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk voorgestelde werkwijze stelt bijzondere eisen aan de organisatie van het project. De belangrijkste facetten daarvan worden hierna besproken. Een nadere uitwerking zal zo spoedig mogelijk na het verschijnen van het rapport worden gegeven.

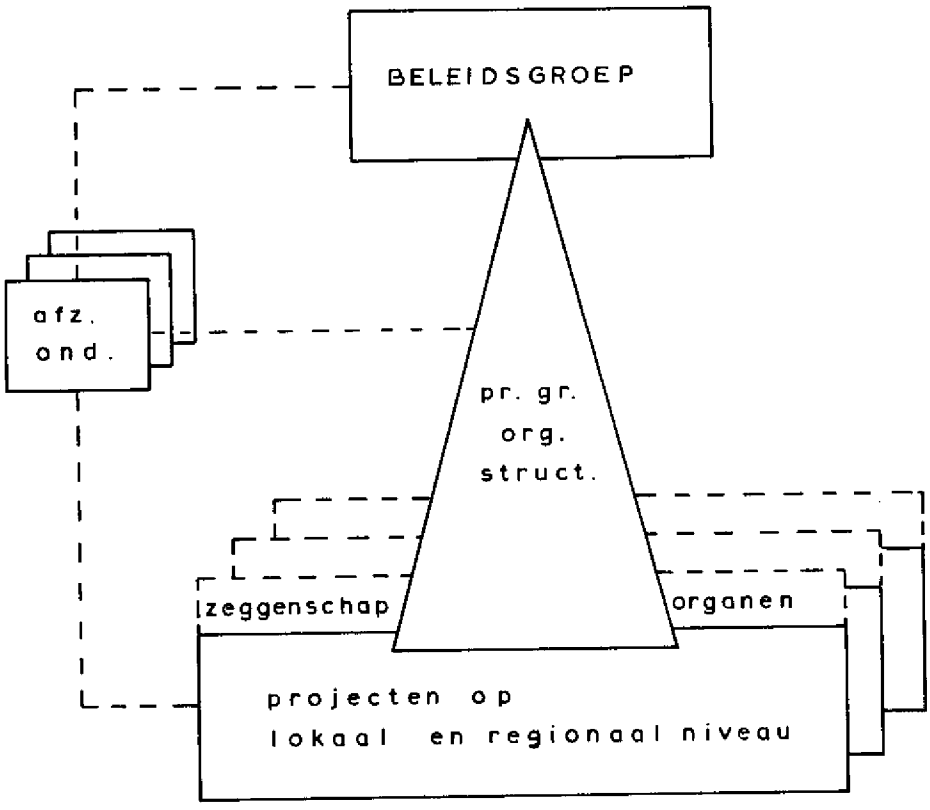
Als rechtstreeks betrokkenen bij het actieonderzoek kunnen de volgende instanties worden genoemd:

- gemeentelijke politiekorpsen op lokaal niveau;
- gemeentelijke politiekorpsen en rijkspolitie-eenheden in regionale samenwerkingsverbanden;
- zeggenschapsorganen op lokaal en regionaal niveau;
- Ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Financiën op rijksniveau.

De betrokkenheid heeft voor elk van de genoemde instanties een andere inhoud:
In de gemeentelijke politiekorpsen wordt het actieonderzoek verricht, hetgeen inhoudt dat men hier intensief bezig is met projecten van organisatieontwikkeling.
Voor gemeente- en rijkspolitie op regionaal niveau geldt hetzelfde, maar hierbij is de ontwikkeling van de organisaties tevens gericht op een onderlinge samenwerking en afstemming van de functievervulling in de regio.
De zeggenschapsorganen zullen op lokaal en regionaal niveau vooral in het project betrokken zijn om de consequenties van de veranderingen in de organisatie te beoordelen en zullen hieruit ook conclusies moeten trekken voor hun eigen organisatorische relatie met

de betreffende korpsen. Er zullen zich ontwikkelingen in de organisaties voordoen, waarvoor beslissingen van deze organen noodzakelijk zijn. Zij dienen vanaf het begin zodanig bij het project betrokken te zijn dat zij tijdens het actieonderzoek steeds beschikken over de nodige informatie omtrent en het nodige inzicht in de ontwikkelingen, zodat zij de verantwoordelijkheid van die beslissingen kunnen dragen.
Voor de betrokken Ministeries geldt hetzelfde als voor de zeggenschapsorganen op lokaal niveau, zij het dat de aard en inhoud van hun betrokkenheid anders ligt, alleen al omdat het gaat om vraagstukken betreffende de politie op landelijk niveau. Hier komen de basisvragen aan de orde betreffende de functievervulling en de omvang van de politie in Nederland. Voor het welslagen van het onderzoek is het van wezenlijk belang, dat er ook op dit niveau sprake is van een grote mate van participatie. Deze richt zich, behalve op de hier genoemde basisvragen, in de latere fasen van het project in het bijzonder op de meer specifieke problematiek betreffende de vaststelling van de sterkte en formatie.
In het komende project wordt van de diverse instanties een intensieve inbreng gevraagd. Er zal daartoe in een bepaalde vorm samengewerkt dienen te worden. Het uitgangspunt bij deze samenwerking is, dat alle van de hier genoemde instanties een eigen verantwoordelijkheid bezitten ten aanzien van het functioneren van de politieorganisaties.

De projectgroep stelt voor om bij de organisatorische opzet van die samenwerking uit te gaan van de principes van projectorganisatie.
De opzet is schematisch weergegeven in figuur 1.
Daarin zijn slechts de instanties genoemd, die bemoeienis hebben met het totale project. In het schema is niet geprobeerd de onderlinge relaties door middel van "hiërarchische" lijnen tot uitdrukking te brengen. Over de verantwoordelijkheden van de diverse instanties zullen immers in de volgende fase van het project - wanneer de opzet van het actieonderzoek nader is uitgewerkt - nadere afspraken moeten worden gemaakt.
Daarom wordt hier volstaan met het geven van enkele indicaties

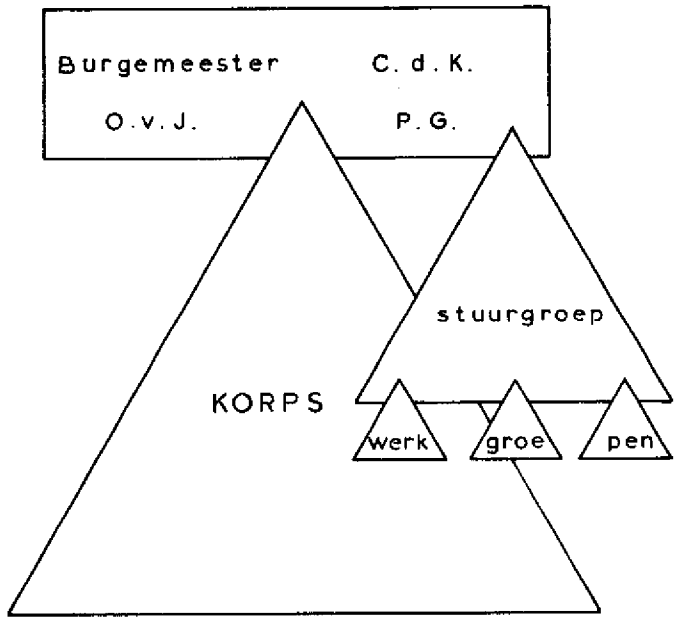


Figuur 1

voor de taak van de verschillende in het schema genoemde organen:

- de beleidsgroep is verantwoordelijk voor de toetsing van de (deel-)resultaten van het project aan het huidige beleid van de Ministers van Binnenlandse Zaken, Financiën en Justitie. Tevens draagt de beleidsgroep er zorg voor, dat in voldoende mate een afstemming tot stand komt tussen de wijze waarop de projectgroep de probleemstelling voor het onderzoek interpreteert en de huidige wijze van uitvoering van taken met betrekking tot de politie door de betrokken Ministeries. In overleg met de leider van de projectgroep treedt de beleidsgroep stimulerend en coördinerend op met betrekking tot de voortgang van het project en de deelonderzoeken.
  Om de hier genoemde functie uit te kunnen oefenen gaan wat de samenstelling van deze groep betreft, de gedachten van de projectgroep uit naar enkele beleidsfunctionarissen van de drie genoemde Departementen, naar een onafhankelijke deskundige "buitenstaander", en naar de projectleider die zo nodig wordt bijgestaan door een of meer leden van de projectgroep;

- de projectgroep is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht, waarvan de doelen en werkwijze nader in 1.2. en 5.2. zijn beschreven. Daarbij dient uitdrukkelijk vermeld te worden dat de projecten in de diverse politieorganisaties weliswaar geïnitieerd worden vanuit de landelijk opererende projectgroep, maar dat elke politieorganisatie afzonderlijk de verantwoordelijkheid - afgeleid van de verantwoordelijkheid van de zeggenschapsorganen-draagt voor het actieonderzoek in de eigen organisatie. Voor wat betreft de uitvoering van het project participeren steeds leden van de projectgroep in de actieonderzoeken in de korpsen. De samenstelling van de projectgroep zal mede in verband hiermee nader onder ogen moeten worden gezien. Zeer waarschijnlijk zal er in de volgende fase behoefte ontstaan aan uitbreiding met c.q. tijdelijke ondersteuning door enkele deskundigen op het gebied van organisatieverandering. Ook een meer financieel-economische ondersteuning zal in de fase dat de projectgroep een concrete uitwerking geeft aan het systeem van de sterkte en formatievaststelling, niet kunnen worden gemist;
- de afzonderlijk genoemde onderzoeken zullen nauwkeurig gedefinieerd moeten worden. Afhankelijk van de aard van de probletiek dienen deze onderzoeken onder verantwoordelijkheid van de beleidsgroep, dan wel de projectgroep of een andere instantie uitgevoerd moeten worden. In elk geval dient steeds zeer kritisch beoordeeld te worden of de wijze van aanpak een voldoende afstemming op het totale project garandeert;
- de projecten op lokaal en regionaal niveau vergen veel inspanning van de betrokken politieorganisaties. Ook de zeggenschapsorganen dienen in voldoende mate bij de gang van zaken betrokken te worden. De aard van het veranderingsproces maakt het vermoedelijk noodzakelijk dat voor elk plaatselijk of regionaal project een afzonderlijke steunorganisatie met een verantwoordelijke stuurgroep en werkgroepen wordt ingesteld, zoals in figuur 2 schematisch is weergegeven. In elk project dienen leden van de projectgroep te participeren. De veranderingen dienen volgens een "deskundig" beheerst proces te verlopen en hiervoor is de hulp van organisatieadviseurs onontbeerlijk.



Figuur 2

In het voorgaande is er reeds op gewezen dat tijdens het vervolg van de opdracht in de verschillende fasen van het totale project over de deelresultaten wordt gerapporteerd. Hiermee wordt beoogd dat de tijdens de uitvoering van het actieonderzoek beschikbaar komende resultaten direct in de praktijk toegepast kunnen worden. Dit geldt vanzelfsprekend voor die resultaten die in het actieonderzoek in de korpsen zelf worden bereikt. Zulks geldt echter ook voor tussentijdse resultaten die betrekking hebben op het landelijk niveau. Naar het inzicht van de projectgroep is het gezien de aard van het onderzoek logischer dat direct wordt gerapporteerd, dan dat aan het einde van het project een eindrapport tot stand komt waarin alle resultaten achteraf worden weergegeven. Deze werkwijze is zelfs onmogelijk gelet op de aard van het project dat met zich meebrengt dat tijdens de rit veranderingen tot stand komen. In verband hiermee is de noodzaak om een beleidsgroep op landelijk niveau in te stellen dan ook evident.
Voor het verdere verloop van het project staat de projectgroep thans de volgende tijdsplanning voor ogen:

april 1977 : - besprekingen naar aanleiding van het voorlopig theoretisch model
- keuze van de korpsen, voor actieonderzoek
- principeuitspraak ten aanzien van de steun-organisatie

mei 1977 : - opzetten van de steunorganisatie
- oriëntatie op betrokken organisaties

juni 1977 : - verkennend onderzoek naar de specifieke situatie van elk der betrokken organisaties
- bepaling van de strategie per organisatie

vanaf
augustus 1977: - actieonderzoek in organisaties

..... : } rapportages over deelresultaten

december 1978 :- rapportage over sterkte en formatie
- rapportage over de tot dan toe bereikte resultaten met betrekking tot de ontwikkelings-activiteiten in de organisaties

6. Samenvatting

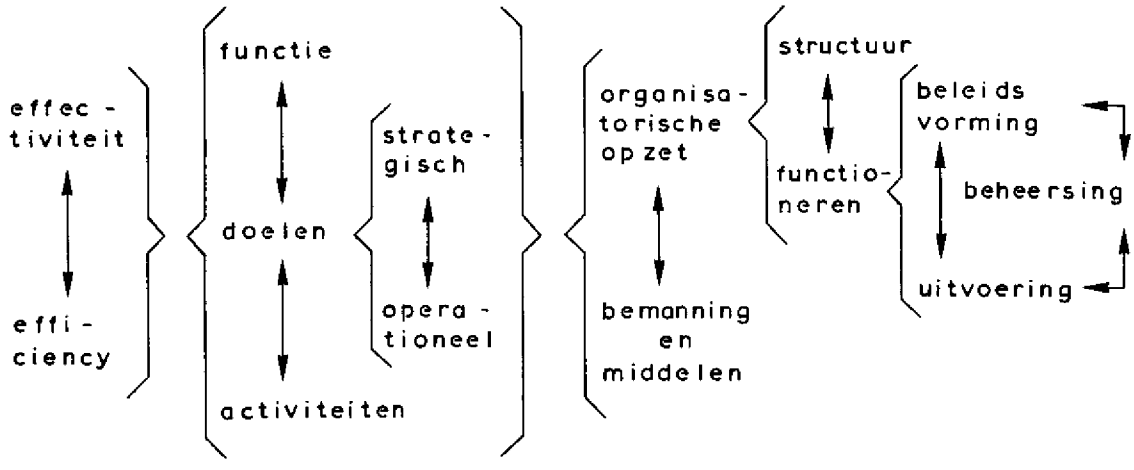
6.1. Probleemstelling, doel en aanpak van de opdracht (hoofdstuk 1.)

Door de gemeentelijke politiekorpsen wordt ervaren dat er een onevenredige verhouding is ontstaan tussen de werklast enerzijds en de door de Minister van Binnenlandse Zaken vastgestelde korpssterkte anderzijds. Niet alleen vanuit de korpsen, maar ook vanuit andere geledingen binnen onze samenleving heeft dit geleid tot een sterke drang om de sterkte van de politiekorpsen te verhogen. Het probleem is dat de redelijkheid van deze drang onvoldoende kan worden beoordeeld met de huidige criteria ter bepaling van de korpssterkte.
Om aan deze problematiek het hoofd te bieden heeft de Minister van Binnenlandse Zaken een projectgroep "Organisatiestructuren" ingesteld met als opdracht een onderzoek in te stellen naar de sterkte, formatie en organisatie van de gemeentelijke politiekorpsen.
De projectgroep is van mening dat als startpunt voor de benadering van de sterkte en formatie van de politiekorpsen een fundamenteel onderzoek nodig is naar de wijze waarop de politie haar functie in de maatschappij uitoefent en welke consequenties dit heeft voor de organisatie van de politie, zowel op landelijk, regionaal als plaatselijk niveau. Afgeleid daarvan kunnen dan de vragen betreffende de interne organisatie van de korpsen aan de orde worden gesteld.
Daarmee geeft de projectgroep te kennen er niet bij voorbaat van overtuigd te zijn dat de oplossingen voor de problematiek van de politie in de huidige maatschappij gezocht moeten worden in het voortdurend vragen om meer mankracht, maar allereerst in het critisch beoordelen van het eigen functioneren van de politieorganisaties. Omdat een integrale benadering van de problematiek van de politie niet kan worden beperkt tot gemeentelijke politiekorpsen, hanteert de projectgroep in dit rapport het begrip politieorganisaties, daarmee aanduidend dat het zowel gaat om de gemeente-, als de rijkspolitie; zowel om plaatselijk, als regionaal en landelijk niveau.

Het doel van het onderzoek kan, in een aantal facetten onderverdeeld, als volgt worden weergegeven:

- het verwerven van inzicht in de functie van de politie in de huidige samenleving;
- ontwikkeling van een voorlopig theoretisch model voor de organisatorische opzet van politieorganisaties;
- door middel van praktijkonderzoeken initiëren van veranderingsprocessen die leiden tot een betere functievervulling en een daarop afgestemde organisatorische opzet van politieorganisaties;
- ontwikkeling van een stelsel van criteria en normen voor sterkte- en formatievaststelling, alsmede het vinden van een juiste samenwerking - gebaseerd op ieders eigen verantwoordelijkheden - tussen de betrokken Ministers, lagere overheden en politieorganisaties voor de sturing van dit stelsel.

Dit rapport heeft betrekking op de eerste twee facetten. Voor de ontwikkeling van het voorlopige theoretische model is - en dit is in de beschrijving in het gehele rapport terug te vinden - uitgegaan van een denklijn in het benaderen van organiseren, die schematisch als volgt kan worden weergegeven:



Voor de precieze beschrijving van de deelstappen, die de projectgroep aan de hand van dit schema heeft gevolgd wordt verwezen naar 1.2. en 3.1.
De voorstellen, die in dit rapport naar voren worden gebracht, zijn in belangrijke mate gebaseerd op beschouwingen met betrekking tot de ontwikkeling van het denken over de functie en de organisatie van de politie, alsmede over de vaststelling van de formatie en sterkte. Deze beschouwingen zijn in de (afzonderlijk gepubliceerde) bijlagen van dit rapport opgenomen.

6.2. De huidige politieorganisatie (hoofdstuk 2.)

Het functioneren van de huidige politieorganisatie is geanalyseerd door de meest typische kenmerken van de periode van vóór 1966 en van de periode daarna, te beschrijven. Naar de mening van de projectgroep kan het jaar 1966 met zijn woelige ontwikkelingen en de heftige reacties daarop als een keerpunt in het denken over de politie worden beschouwd.

De denk- en werkwijze binnen de politieorganisaties uit de eerste periode is als de traditionele benadering aangeduid, een benadering overigens die men heden ten dage ook nog bij de politie kan aantreffen. Typerend voor deze periode is, dat gezagsuitoefening gerechtvaardigd wordt geacht op grond van wettelijke regels, die gezien worden als de hoogste norm voor het handelen van de overheid en dus ook van de politie. Hiermee hangt samen, dat de politie - en zij stond daarin zeer zeker niet alleen - georganiseerd werd volgens bureaucratische principes. De projectgroep is van mening dat die niet meer passen bij de huidige eisen die, niet alleen vanuit de maatschappij, maar ook door de politieambtenaren zelf aan de politieorganisaties gesteld mogen worden. Ordehandhaving in de maatschappij werd opgevat als het zoveel mogelijk in stand houden van de bestaande orde. De rol die de politie vanouds op het terrein van de hulpverlening speelde, werd hieraan ondergeschikt geacht. Zo dit beeld nog geplaatst kan worden tegen de achtergrond van de toenmalige maatschappij... voor de periode daarna, en zeker voor de huidige tijd, schiet

het ten enen male tekort.
Het leidde tot een wijze van functioneren van de politie, die een schrijnend gebrek aan flexibiliteit vertoonde.
De ontwikkeling van de politie na 1966 wordt beheerst door een streven naar verbetering van de middelen, methoden en technieken. Vandaar dat er in het rapport gesproken wordt van middelenemancipatie: de middelen worden tot doel verheven. De projectgroep typeert dit als de technocratische benadering. De politie werd formeel uitsluitend beschouwd als een dienstbaar instrument in handen van het bevoegd gezag. Dit terwijl de politie zelf feitelijk steeds meer groeide naar zelfstandigheid. De doelen werden in deze benadering nauwelijks ter discussie gesteld: wetshandhaving en ordehandhaving bepaalden de richting. Hulpverlening werd vooral in "technische zin" opgevat. Omdat het sociale element van de hulpverlening hierdoor onvoldoende tot zijn recht kwam werd in sommige politieorganisaties een beperkt aantal specialisten hiermee exclusief belast.
Deze ontwikkeling heeft tot nu toe nauwelijks effecten op de benadering van organiseren gehad. Nog steeds zijn de organisaties sterk geleed opgebouwd. Het leidinggeven, dat vanouds vrijwel (uitsluitend) op controle van de ondergeschikten gericht was, ondergaat accentverschuivingen in de richting van begeleiding en ondersteuning van de medewerkers. Er verandert al met al weinig in het functioneren van de politieorganisaties.
Daarom concludeert de projectgroep aan het slot van hoofdstuk 2. dat het noodzakelijk is dat er een aantal fundamentele veranderingen binnen de politieorganisaties op gang komt.
Er is immers veel in de maatschappij veranderd en is de politie niet het instituut dat hierin mee moet? Wil zij haar legitimiteit en gezag niet verliezen, dan moet er een nieuwe koers worden ingeslagen. De politie staat als het ware voor de keuze òf gevangen blijven in een denkwereld, waarin sociaal-culturele veranderingen onvoldoende worden onderkend en een onevenredige plaats is ingeruimd voor moderne technische ontwikkelingen, òf overgaan op een opnieuw bezinnen van de functie, rol en organisatiewijze. Naar het oordeel van de projectgroep zal een dergelijke herbezinning leiden tot democratisering en integratie van de politie in de samenleving.

Integratie om isolement te voorkomen, democratisering om de rigide organisatie open te breken. Nadrukkelijk zij hierbij aangetekend dat, gelet op de plaats van de politie in ons staatsbestel, verandering en vernieuwing slechts tot stand kunnen komen, indien de politieke, bestuurlijke en justitiële overheden bereid zullen zijn met haar mee te denken en de hiervoor vereiste condities te scheppen.

6.3. Naar een andere politieorganisatie (hoofdstuk 3.)

In dit hoofdstuk behandelt de projectgroep haar visie op de functie van de politie in de maatschappij en haar visie op organiseren, die tezamen de grondslag vormen voor de ontwikkeling van het voorlopig theoretisch model.
De functie van de politie moet worden gezien in het licht van de rol van de overheid. Het uiteindelijke doel van de overheid, waarvoor de gezagsuitoefening door de politie mede de voorwaarden moet scheppen, is het bevorderen van de meest essentiële waarden in onze democratie, namelijk persoonlijke-, politieke-, sociale- en economische vrijheid, gelijkheid en gerechtigheid.
Daaruit vloeit de volgende functietypering voort:
De functie van de politie houdt in, het leveren van een mede in het bestuurlijke en justitiële functioneren geïntegreerde bijdrage ten behoeve van de samenleving, in de vorm van sociale beheersing, die niet slechts bijdraagt tot bescherming van de maatschappelijke verworvenheden, doch evenzeer de condities schept voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing, gericht op de verwerkelijking van de essentiële waarden in onze democratie.
Deze opvatting over de functie van de politie sluit aan bij de veranderingen, die zich de afgelopen jaren in onze maatschappij hebben aangediend. Daarbij ziet de politie zich geplaatst in een samenleving waarin een proces van democratisering op gang is gekomen, dat er toe heeft geleid dat sociale problemen en conflicten veel meer dan voorheen worden uitgevochten in de publieke sfeer en waarbij het streven naar maatschappelijke veranderingen ook meer begrip ontmoet. De klassieke, uniforme samenleving, maakt plaats voor een zeer pluriforme maatschappij, waarin het eigen karakter

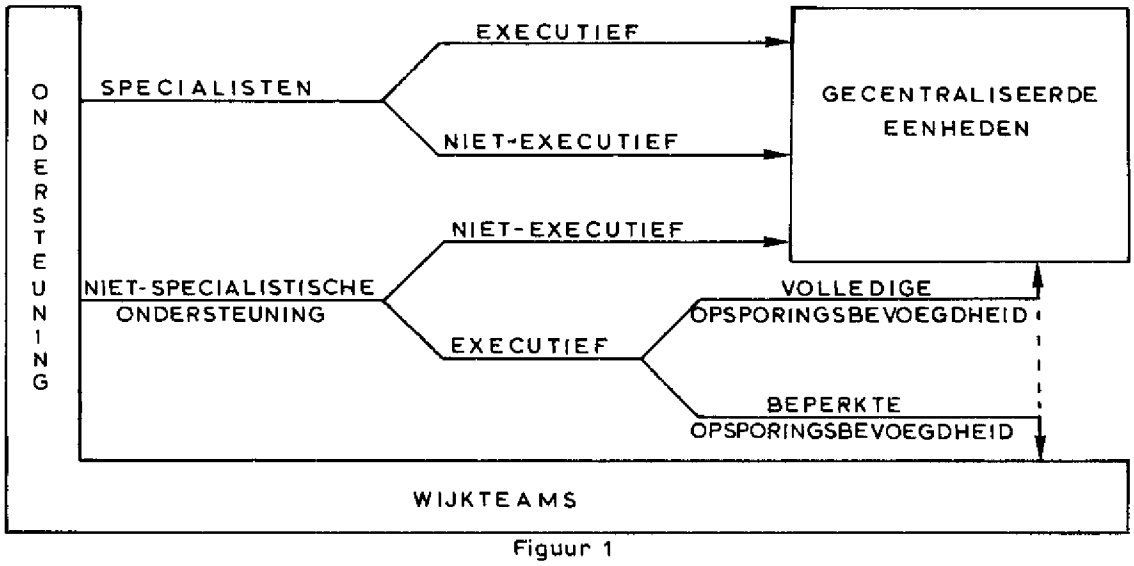
van iedere leefgemeenschap en groepering wordt onderkend en erkend. Deze ontwikkelingen hebben er ook toe geleid dat de gezagsuitoefening door de politie veel kritischer wordt gevolgd dan in het verleden. De politie wordt beoordeeld op de doelen die er worden nagestreefd en de middelen waarmee macht wordt uitgeoefend. Daardoor ondergaat de plaats die de politie in de samenleving inneemt verandering, waarmee een anonieme politie, die zich ten opzichte van de bevolking afstandelijk opstelt, zich niet verdraagt.
De projectgroep is van mening, dat functie-uitoefening door de politie gebaseerd dient te worden op duurzame relaties met de bevolking. Door een wederzijds "kennen en gekend worden" dient de afstand tot de bevolking te worden verkleind.
Aan het samenwerkingsverband intern worden als gevolg hiervan een aantal eisen gesteld. De beleidsvorming dient niet als een voorrecht voorbehouden te zijn aan één bepaald hiërarchisch niveau, maar gezien te worden als een verantwoordelijkheid voor alle medewerkers in de organisatie. Vanuit hun betrokkenheid bij de beleidsvorming kunnen de medewerkers hun optreden "naar buiten" zo goed mogelijk enten op de gekozen beleidsrichtlijnen. Vanuit de werksituatie kunnen zij invloed uitoefenen op de beleidsvorming. In het leidinggeven dient het accent meer te liggen op voorwaarden scheppen en coördineren dan voorheen het geval was. Teamvorming is, naar het oordeel van de projectgroep één van de belangrijkste voorwaarden om deze wijze van extern en intern functioneren tot stand te brengen.
Op grond hiervan hanteert de projectgroep als uitgangspunten voor de ontwikkeling van het model voor de organisatie:

- geografische decentralisatie, dat wil zeggen uitvoering van de politietaak door organisatorische eenheden, die elk voor zich gebonden zijn aan de leefgemeenschap in één bepaalde wijk van de regio of de gemeente;
- teamvorming, dat wil zeggen dat in de hiervoor bedoelde organisatorische eenheden de medewerkers een grote mate van samenwerking vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid dienen te ontwikkelen;
- decentralisatie van verantwoordelijkheden, dat wil zeggen dat de teams een zo groot mogelijke verantwoordelijkheid - binnen het

totaal van de organisatie - voor bepaalde resultaten van de organisatie krijgen te dragen;
- generale taakstelling, dat wil zeggen dat de teams in beginsel met de totale politietaak worden belast;
- horizontalisering van de organisatie, dat wil zeggen het terugbrengen van het aantal hiërarchische niveaus in de structuur;
- beleidsdeelname, dat wil zeggen betrokkenheid bij de beleidsvorming van alle medewerkers in de organisatie door middel van een stelsel van beleidsadvisering.

6.4. Het integratiemodel voor de politieorganisatie (hoofdstuk 4)

Het in dit hoofdstuk gepresenteerde model voor een politieorganisatie geeft slechts de contouren van een organisatorische opzet die in het praktijkonderzoek, in de volgende fase van de opdracht, in concrete situaties zullen moeten worden uitgewerkt. In het model wordt tot uitdrukking gebracht dat het in organisaties in de eerste plaats gaat om de wijze van functioneren en dat de structuur hiervan een afgeleide is.
De basis voor de organisatorische opzet wordt gevormd door wijkteams, die verantwoordelijk worden gesteld voor de uitoefening van de gehele politietaak ten behoeve van de leefgemeenschap in een bepaald territoir. De teams dienen zodanig te zijn samengesteld dat de medewerkers - die daarvoor over voldoende technische en sociale vaardigheden dienen te beschikken - het gehele scala van activiteiten, voortvloeiend uit de politietaak, kunnen vervullen. Deze teams dienen zo geïntegreerd mogelijk in die leefgemeenschap te werken.
Slechts op beperkte schaal zullen er in de organisatie naast de gedecentraliseerde wijkteams centraal activiteiten moeten worden ontwikkeld, in hoofdzaak ter ondersteuning van de teams.
In het model wordt ingegaan op het onderscheid dat tussen de diverse vormen van ondersteuning kan worden gemaakt en op de vraag welke plaats deze verschillende activiteiten zouden moeten krijgen in de organisatorische opzet.
Het onderscheid wordt schematisch weergegeven in figuur 1. In het rapport wordt het uitgebreid behandeld.



Figuur 1

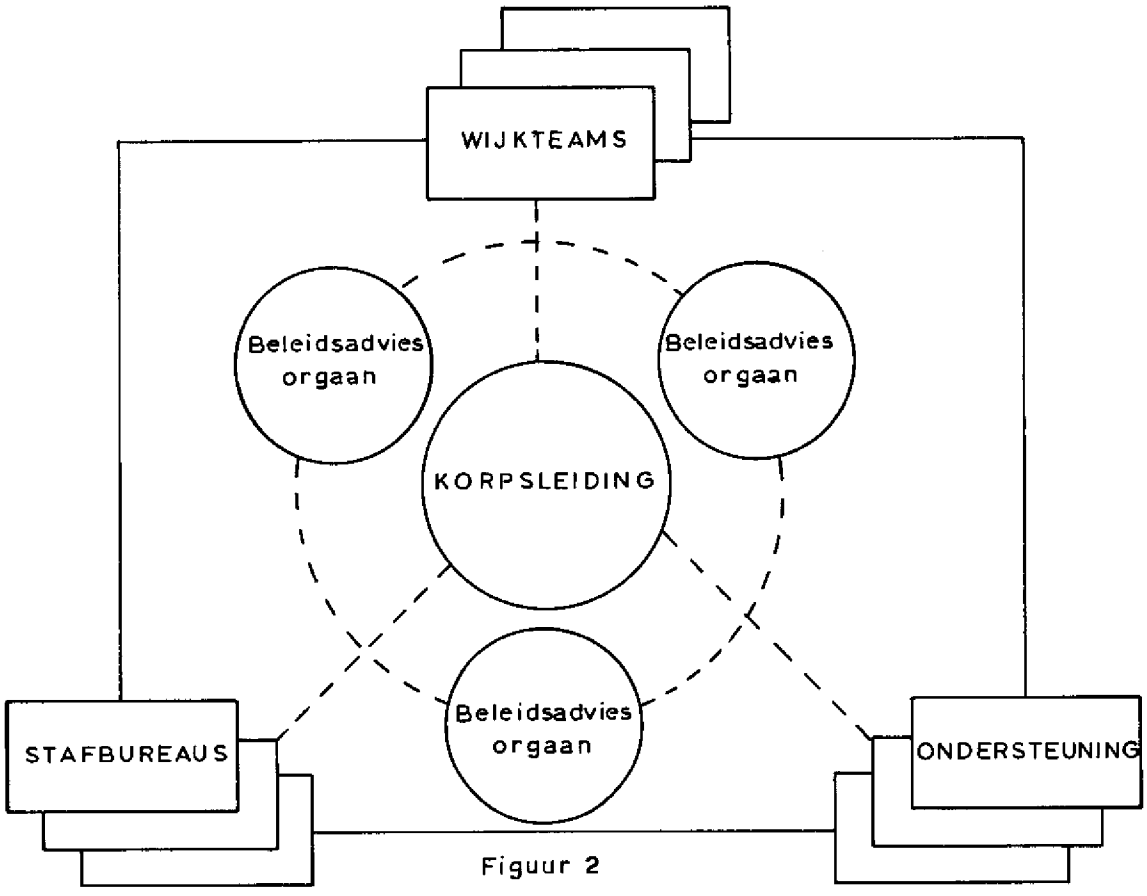
Voor zover in het bestek van dit, theoretisch model mogelijk, wordt ingegaan op de noodzaak tot het verminderen van het aantal niveaus in de structuur van de huidige politieorganisaties. Grote waarde dient gehecht te worden aan de kwaliteit van de beleidsvorming en aan de beleidsdeelname van de medewerkers. Voorstellen worden gedaan om op het niveau van de korpsleiding beleidsadviesgroepen in te stellen. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan het beleidsterrein van de functie en de doelen en aan dat van personeel en organisatie. Nader onderzoek in de praktijk zal moeten uitwijzen of er behoefte is om tot meerdere groepen te komen. De mogelijke functieomschrijving voor een dergelijke beleidsadviesgroep personeel en organisatie wordt in 4.3.6 gegeven.
In het kader van de beheersing van de processen in de organisatie, met name vallen hieronder alle activiteiten die tot doel hebben het beleid en de uitvoerende werkzaamheden op elkaar af te stemmen, nemen de stafbureaus een belangrijke plaats in. Als terreinen waarop stafbureaus werkzaam kunnen zijn worden genoemd: personeel en organisatie, informatie, planning en ontwikkeling, financiën en beheer. In de praktijkonderzoeken zal in beschouwing moeten worden genomen op welke wijze deze, hier nog als functies aangeduide, activiteiten organisatorisch vorm dienen te krijgen. De functie van een stafbureau heeft vooral betrekking op de normstelling (dat wil zeggen het vertalen van de beleidsbeslissingen in concrete richtlijnen voor de uitvoering) het verrichten van

studie en het adviseren en begeleiden van de diverse eenheden in de organisatie, zowel ten aanzien van de beleidsvorming als de uitvoering.
In het rapport wordt tenslotte ingegaan op een aantal aspecten van het uitvoerende werk. Het voorstel voor de nieuwe organisatorische opzet van politieorganisaties, dat uitgaat van externe integratie binnen de gehele organisatie wordt door de projectgroep aangeduid als het integratiemodel. Het wordt in figuur 2 schematisch weergegeven. In dit schema komt tot uidrukking het onderlinge verband tussen de beleidsvorming mede door middel van de beleidsadviesgroepen, de beheersing mede door de stafbureaus en de uitvoering door de teams en de ondersteunende eenheden. Tevens laat het schema zien dat de korpsleiding een coördinerende rol ten opzichte van de gehele organisatie vervult en daarmee de verantwoordelijkheid draagt voor de gehele gang van zaken.

6.5. Ontwikkelingen van de Nederlandse politie (hoofdstuk 5.)

Het onderzoek dat de projectgroep zich voorstelt in de volgende, in feite geheel nieuwe, fase van de uitvoering van de opdracht te gaan verrichten, wordt het beste getypeerd door de aanduiding "actie-onderzoek". Het doel daarvan kan als volgt worden aangeduid:
- het initiëren van veranderingsprocessen ten aanzien van de functievervulling en de organisatorische opzet van de politie die tot een vernieuwing van de organisatie moeten leiden, en
- het ontwikkelen van een stelsel van criteria en normen voor de sterkte- en formatievaststelling en de daarbij behorende samenwerkingspatronen tussen de betrokken instanties.

In het rapport wordt in 5.2.2. een aantal mogelijke objecten van onderzoek genoemd. Tevens worden enkele andere aspecten van het onderzoek behandeld teneinde inzicht te geven in de werkwijze die de projectgroep voorstaat ter uitvoering van haar opdracht. Daarbij wordt naar voren gebracht, dat er niet alleen lokaal, maar ook regionaal onderzoeken nodig zijn. De projectgroep acht het noodzakelijk dat er met betrekking tot de politie een grotere beleidsintegratie tussen de Departementen van Binnenlandse Zaken, Justitie


WIJKTEAMS
Beleidsadvies orgaan
Beleidsadvies orgaan
KORPSLEIDING
Beleidsadvies orgaan
STAFBUREAUS
ONDERSTEUNING

Figuur 2

en Financiën tot stand komt, dan thans het geval is.
Ten aanzien van de verdere aanpak van het vraagstuk van de sterkte en formatie gaan de gedachten van de projectgroep in de richting van een stelsel van beheersing waarin criteria en normen flexibel kunnen worden toegepast, en beter wordt aangesloten bij de kennis en ervaring die aanwezig is in organisaties, die op een adequate wijze het eigen functioneren trachten te beheersen c.q. te evalueren. Daarbij wordt uitgegaan van een toepassing van een aantal algemeen maatschappelijke kengetallen zoals het aantal inwoners, de oppervlakte, de bedrijvigheid e.d. in plaats van de specifieke kengetallen in de vorm van statistische cijfers zoals aantal verkeersovertredingen, criminaliteitscijfers e.d.
Verder onderzoek - al dan niet nadrukkelijk gekoppeld aan dit project - dient naar de mening van de projectgroep plaats te vinden naar: selectie, opleiding en vorming, informatievoorziening, loopbaanbeleid, rangenstelsel en beoordelingssysteem, teamvorming en evaluatie van de effecten van het politieoptreden.
Het is wenselijk, dat er voor de sturing en begeleiding van de verdere uitvoering van de diverse onderzoeken een beleidsgroep komt op landelijk niveau, dat de projectgroep door een aantal deskundigen zal worden ondersteund en dat er per politieorganisatie nagegaan wordt op welke wijze het actieonderzoek het best zijn beslag kan krijgen. Daarbij gaan de gedachten in de richting van een projectieorganisatie per project.
Aan het slot van hoofdstuk 5 wordt globaal aangegeven welk tijdschema de projectgroep bij de verdere gang van zaken zou willen volgen. Het is echter zeer moeilijk om nu reeds een nadere detaillering aan geven voor de periode die aanvangt na 1 augustus 1977. Het gaat immers om processen van verandering. Het is wel vrij duidelijk wat voor soorten processen daarbij zullen optreden. Dit is echter niet het geval ten aanzien van de vorm, de omvang en het tempo daarvan. Dat zal grotendeels afhangen, enerzijds van knelpunten in de betrokken organisaties, anderzijds van de impulsen die uitgaan van zeggenschapsorganen op lokaal-, regionaal- en rijksniveau en de korpsleidingen.

Noten

Ten geleide

1. Thorbecke, J.R., Historische Schetsen, 's-Gravenhage, 1872, P.67.

Hoofdstuk 1

1. Politie in verandering, bijlagen bij het rapport, 's-Gravenhage, maart 1977.
2. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1976-1977, p.736.
3. Beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken nr. EA76/4503, D.G.-O.O.V./Dir.Pol./Afd. O. en U. van 23 februari 1976.
4. Projectgroep Organisatiestructuren, Onderzoekplan, Utrecht, mei 1976, p.10. Van deze publicatie is bij het ter perse gaan van dit rapport nog een beperkt aantal exemplaren voorradig.
5. Bosboom, P.H., Organisatiestructuur, Handboek voor managers, Suppl. 1, Alphen aan den Rijn, mei 1970, p.p.25-301.
6. Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1977, 14100VII, p.37, onder 1.4.
7. o.c. noot 2, p.736.
8. o.c. noot 4, p.46 en bijlage 5.7.
9. o.c. noot 4, p.p.10-20.
10. Tweede Kamer, Zitting 1976-1977, 14100 VI en VII, nr. 11, Nota naar aanleiding van het verslag, antwoord op vraag 15, p.2.
11. o.c. noot 4, p.p.23-45.

Hoofdstuk 2

1. Perrick, F., In tal en last, Enige beschouwingen over taakaanbod en politiesterkte, Tijdschrift voor de Politie, 1973, p.337.
2. Enschede, Ch.J.,Strafrecht en Politiek, Deventer, 1970, p.p.22 en 23.
3. Albrow, M.,Bureaucratie, Rotterdam-Antwerpen,1971, p.p. 38 en 39.
4. o.c. noot 3, p.43
5. Verslag van de Commissie ter bestudering van het politievraagstuk, 's-Gravenhage, 1950, p.103.
6. Vonhoff, H.L.J., De rolverdeling tussen bestuur en politie met betrekking tot het maatschappelijk gebeuren, Algemeen Politieblad, 1975, p.581.
7. o.c. noot 1, p.337.

8. Crozier, M., The Bureaucratic Phenomenon, Chicago, 1964, p.190.

9. van Dijck, J.J.J., Organisatie in verandering, Sociologische modellen van veranderingsprocessen in organisaties, Rotterdam, 1972, p.44.

10. Hetterscheid, W.H.C., Zijn er wijzigingen in taakuitvoering en bedrijfsvoering van de politie te verwachten?, Algemeen Politieblad, 1970, p.347.

11. o.c. noot 9, p.47.

12. Zie in dit verband voor een uitgebreide argumentatie van deze stelling: Outrive, L. van, Politie-centralisering of decentralisering, Tijdschrift voor de Politie, 1976, nr. 1 en 2.

13. Doorn, J.A.A. van, Met man en macht, sociologische studies over maatschappelijke mobilisatie, Meppel, 1973, p.13.

14. Ellemers, J.E., Macht en gezag, in: Verkenningen in de politiek, deel 1., red. Hoogenwerf, A., Alphen aan den Rijn, 1971, p.p.30-31.

15. o.c. noot 14, p.32.

16. Reenen, P. van, en Verton, P.C., Over de legitimiteit van het hedendaagse politieoptreden, Mens en Maatschappij, nr. 1, 1974, p.p.77 e.v.

17. Nordholt, E.E., Organisatie, beleid en informatie, Algemeen Politieblad, 1976, nr.10, p.p.243 e.v.

Hoofdstuk 3

1. Snellen, I.Th.M., Benaderingen in strategieformulering, Een bijdrage tot de beleidswetenschappen, Alphen aan den Rijn-Brussel, 1975, p.47.

2. Eck, D. van, De bevoegdheden van de politie bij de handhaving van de openbare orde, Tijdschrift voor de Politie, 1967, p.225.

3. Vos, H.M., De politie als middel van sociale beheersing, Algemeen Politieblad, 1975, p.99.

4. Peijster, C.N.. De sociale taak van de politie, Tijdschrift voor de Politie, 1976, p.421.

5. o.c. noot 1, p.184.

6. Peijster, C.N., Politie in de democratische maatschappij, Tijdschrift voor de Politie, 1969, p.176.

7. Outrive,L. van, Politie-centralisering of decentralisering, Tijdschrift voor de Politie, 1976, p.33.

8. Vonhoff, H.L.J., De rolverdeling tussen bestuur en politie met betrekking tot het maatschappelijk gebeuren, Algemeen politieblad, 1975, p.579.

9. Hoeven, J.P.A. ter, Betwist gezag in een veranderend bestel, Tijdschrift voor de Politie, 1968, p.230.

10. Zie bijvoorbeeld: Leemans, A.F., Beleid Belicht, Alphen aan den Rijn, 1972, p.p. 109 en 110; Commissies voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse, Beleidsanalyse, Den Haag, 1972 nr. 3, p.p. 2-8 en 1973 nr. 3 p.p.2-16.
11. Vergelijk het jaarverslag 1976 van de Nederlandse Organisatie Kring te Utrecht.
12. o.c. noot 11.
13. Lievegoed, B.C.J., interview in Economisch Management, 20 maart 1976, no 5, p.25.
14. Zie in dit verband: Crince le Roy, R., en Klinkers, L.E.M., Syllabus Bestuurskunde, Utrecht, 1975.
15. o.c. noot 11.

Hoofdstuk 4

1. Koops. G.J., De Zweedse politie vergeleken bij de Nederlandse Politie, Algemeen Politieblad, 1977, p.112.

Hoofdstuk 5

1. Swanborn, P.G., Aspecten van Sociologisch Onderzoek, Boom, Meppel, 1971.
2. Duijne, D. van, Prospectief Bestuur, Arnhem, 1964.