

BLAUW EERLIJK VERDEELD?

EEN MODEL TER VERKLARING VAN WISSELENDE POLITIESTERKTE IN HISTORISCHE CONTEXT

Bachelorscriptie Jurriaan van Wakeren

Begeleider: dr. A.J.J. Meershoek

Tweede lezer: dr. M.R.R. Ossewaarde

27 Augustus 2014

SAMENVATTING

Politiesterkte is zowel in de wetenschap, politiek als in de hele samenleving een veelbesproken onderwerp. Er zijn echter veel verschillende factoren aan te dragen om politiesterkte in een bepaalde gemeente of regio te verklaren en de meeste studies kiezen ervoor om slechts één of twee perspectieven te onderzoeken en laten daarbij de bredere maatschappelijke context vaak ongeroerd. De huidige studie is een poging om verschillende factoren te integreren in één model en daarbij ook een blik te werpen op de invloed die macrosociologische processen op de politiesterkte hebben. Bij het construeren van het model wordt een organisatiesociologisch perspectief gehanteerd. Het model wordt getest op een praktijkvoorbeeld, de ontwikkeling van politiesterkte in Overijsselse gemeenten tussen 1971 en 1986. Speciale aandacht is er ook voor de verdeling van politiesterkte over stad en platteland, een onderwerp dat weinig besproken is in de literatuur. Er wordt gebruik gemaakt van een longitudinaal onderzoeksdesign met retrospectieve data. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een documentanalyse. Opvallend aan de resultaten is de zeer sterke politiestijging in de provincie Overijssel. Waar de politie-eenheden over het algemeen in 1971 zwaar onderbemand zijn, zijn er in 1986 diverse eenheden die boven hun maximale bezetting opereren. Noemenswaardig is ook dat er een sterke nivellering optreedt. Waar de verschillen in 1971 tussen stad en platteland zeer groot zijn, worden deze steeds kleiner. Politiegroei blijft gedurende de hele periode toekomen aan de plattelandsgemeenten, terwijl de sterktegroei in de grotere steden eind jaren '70 stagneert. Inwonertal blijkt de beste voorspeller voor politiesterkte en is een variabele die invloed heeft op veel andere variabelen in het model. Daarnaast blijken, in overeenstemming met de literatuur, de organisatievorm, de mate van stedelijkheid en etnische verschillen voorspellers van politiesterkte. Nieuw is het onderzoek naar de burgemeester, die een belangrijke rol kan spelen in het verkrijgen van een sterkteverhoging van de politie in zijn gemeente. Vanuit een bredere kijk lijkt ook de ontzuiling van de Nederlandse maatschappij bij te dragen aan de gevonden resultaten. Het verval van de invloed en de daarmee gepaarde gaande sociale controle van voornamelijk de confessionele zuilen op het platteland, lijkt te zijn gecompenseerd door het verhogen van politieaanwezigheid op het platteland. Ook de groeiende overheid onder de opkomst van de verzorgingsstaat lijkt bij te dragen aan de gevonden resultaten. Vanuit de gedachte dat iedere burger evenveel recht heeft op de diensten van de overheid, is het gerechtvaardigd om ook op het platteland een goede bereikbaarheid van de overheidsdiensten aan te bieden. Aanbevolen wordt om in vervolgonderzoek een meer brede kijk op politiesterkte te hanteren dan voorheen gedaan werd. Ook verder onderzoek naar enkele in het model geïntroduceerde variabelen is gewenst, met name waar het gaat om de invloed van de burgemeester en de relatie met andere organisaties.

VOORWOORD

Voor u ligt de bachelorscriptie waaraan ik de afgelopen maanden heb gewerkt in het kader van het afronden van de bachelor Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Sinds ik in 2012 de minor 'Crime Science and Risk Governance' heb gevolgd heeft het onderwerp maatschappelijke veiligheid mijn speciale aandacht. De politie is de belangrijkste actor in het garanderen van die veiligheid dus de keuze voor een onderzoeksrichting was snel gemaakt. Nadat ik in december 2013 op het artikel 'Nationale politie laat platteland in de steek' op www.trouw.nl stuitte, werd ook het onderwerp duidelijk: de verdeling van politiesterkte over de grote steden en het platteland. Na een zeer moeizame start, de data waar ik naar op zoek was bleken niet beschikbaar, kwam er vanaf juni echt schot in de zaak na het besluit om een oudere periode te onderzoeken. Bijkomend voordeel daarvan was dat ik me moest verdiepen in de Nederlandse geschiedenis, een grote hobby van me naast mijn studie. Na ruim vier maanden werken kijk ik terug op een bijzonder leerzaam proces, met een resultaat waar ik zeer tevreden over ben: "Blauw eerlijk verdeeld? Een model ter verklaring van wisselende politiesterkte in historische context".

Grote dank gaat uit naar dr. Guus Meershoek, die als begeleider een grote inhoudelijke bijdrage aan mijn onderzoek heeft geleverd en altijd zeer constructief heeft meegedacht. Mijn dank gaat ook uit naar dr. Ringo Ossewaarde, die als tweede begeleider in een later stadium mijn onderzoek nog van zeer bruikbaar commentaar heeft voorzien. Tot slot wil ik de medewerkers van het Historisch Centrum Overijssel bedanken, die zeer behulpzaam waren tijdens de dagen die ik in het provinciaal archief heb doorgebracht.

Enschede, augustus 2014

Jurriaan van Wakeren

INHOUD

Samenvatting	1
Voorwoord	2
Inhoud	3
1. Inleiding.....	4
2. Historische en maatschappelijke achtergrond	6
3. Theoretisch kader	11
4. Methodologie	20
5. Resultaten	24
6. Verklaringen	29
7. Conclusie en discussie	33
Bronnen.....	37
Bijlagen.....	40

1. INLEIDING

De politie is als publieke *Human Service Organization* één van de overheidsorganisaties die het dichtst bij de burger staan. In een constant veranderende samenleving moet ze zich voortdurend aanpassen aan nieuwe uitdagingen en veranderende eisen. Het politiewerk kent tal van aspecten en de taak van de politie is sterk aan verandering onderhevig (Meershoek, 2007, p. 17). Doelen lopen uiteen van algemene welzijnsdiensten tot misdaadbestrijding (Monkkonen, 1992) en zijn volgens Hasenfeld (1983) vaak ambigue. Duidelijk is in ieder geval dat mankracht veruit het belangrijkste middel is dat de politie in kan zetten om haar taken te vervullen. Het is de politieman op straat en de manier waarop hij omgaat met druk vanuit zowel de samenleving als de eigen organisatie, die het succes van de politie bepaalt. De politie heeft echter structureel de indruk overbelast te zijn en de populistische roep om 'meer blauw op straat' is, zowel bij de politie, in de politiek als in de samenleving veelgehoord.

1.1 PROBLEEMSTELLING

Verschillende studies hebben verschillende factoren aangedragen als verklaring voor politiesterkte. Minder aandacht is er echter voor een bredere kijk op deze factoren en de samenhang tussen deze factoren aangezien vrijwel alle studies maar één of een klein aantal factoren meenemen. Deze studie is een poging om verklaringen in een brede context te vinden door een model op te stellen waarin verschillende factoren kunnen worden geïntegreerd om politiesterkte te verklaren en te voorspellen. Daarbij wordt een organisatiesociologisch perspectief gebruikt, met aandacht voor de wisselwerking tussen organisatie en omgeving. Het model wordt vervolgens toegepast op de praktijk. Het doel van dit onderzoek is dan ook om meer inzicht te krijgen in de oorzaken van de verdeling van politiesterkte over verschillende gemeenten in Nederland. In kaart zal worden gebracht hoe politiesterkte zich in verschillende gemeenten door de tijd heen heeft ontwikkeld en welke factoren hebben bijgedragen aan eventuele veranderingen in de politiesterkte. In de literatuur is er ook weinig aandacht voor de verhouding tussen politiesterkte in stedelijke en rurale gemeenten; het onderzoek van Haagsma et al. (2012) is één van de weinige onderzoeken dat hier expliciet aandacht aan besteedt. Dit gegeven is opmerkelijk omdat er wel een sterke politieke wens is tot een eerlijke verdeling van de politiesterkte over de verschillende regio's (zie bijvoorbeeld CDA (2011)) en dat er altijd een lastige keuze gemaakt moet worden tussen bereikbaarheid en werkaanbod. Daarom zal er in dit onderzoek ook worden gekeken naar de verhouding stad-platteland.

1.2 HOOFD- EN DEELVRAGEN

Op basis van het bovenstaande zal geprobeerd worden een antwoord te vinden op de onderstaande vraag:

Welke factoren, in het bijzonder organisatiekenmerken of organisatieomgevingskenmerken, beïnvloeden de politiesterkte in een bepaalde gemeente?

Om deze vraag te beantwoorden zal hij worden uitgesplitst in twee deelvragen. Ten eerste zal er een antwoord gevonden moeten worden op een beschrijvende vraag. Deze vraag zal beantwoord worden met behulp van een literatuurstudie.

1. Welke factoren worden door de literatuur aangedragen als verklaring voor politiesterkte?

Daarna is het belangrijk om het antwoord op deze vraag te toetsen. Hierbij zal een organisatiesociologisch perspectief gehanteerd worden. De vraag bevat zowel een descriptief als een verklarend element. Voor het beantwoorden van het beschrijvende deel zal gebruik worden gemaakt van statistische gegevens, het verklarende deel zal ontleend worden aan de uitgevoerde literatuurstudie, aangevuld met een analyse van relevante documenten.

2. In hoeverre veranderde de verhouding in politiesterkte in de stad en op het platteland in Overijssel en hoe zijn veranderingen te verklaren aan de hand van door de literatuur aangedragen factoren?

1.3 RELEVANTIE

Zoals al beschreven is, is politiesterkte zowel wetenschappelijk als maatschappelijk een belangrijk onderwerp. Door de neiging van veel studies om zich maar op een paar factoren te richten is het echter moeilijk, voor zowel wetenschappers als beleidsmakers, om een goed beeld te krijgen van alle processen en factoren die invloed hebben op politiesterkte. Ook de verdeling van politiesterkte over stad en platteland is tegenwoordig zeer relevant door het invoeren van een nieuwe politieorganisatie. Zo hebben de burgemeester van Gilze en Rijen en Heusden hun zorg geuit dat de nationale politie het platteland in de steek zou laten (Trouw.nl, 2013).

Dit onderzoek zal dus een tweeledig doel trachten te vervullen: enerzijds wordt de wetenschappelijke literatuur aangevuld met het creëren van een model dat wordt getoetst in een specifieke periode, anderzijds kunnen bevindingen beleidsmakers van meer inzicht voorzien in de rol van verschillende factoren op de daadwerkelijke verdeling van het 'blauw'. Zowel de maatschappelijke als de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek zijn dus hoog.

1.4 AFBAKENING ONDERZOEK

Hoewel het doel van het onderzoek oorspronkelijk was om politiesterkte in kaart te brengen voor de periode dat de regionale politiekorpsen actief waren (1993 – 2012), bleek het niet mogelijk om data te verzamelen over deze periode. Er is daarom gekozen om een eerdere tijdspanne te onderzoeken. Het onderzoek heeft daarmee betrekking op de voormalige Gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie voor zover actief in de provincie Overijssel. Het onderzoek omvat een tijdspanne van 1971 tot 1986.

2. HISTORISCHE EN MAATSCHAPPELIJKE ACHTERGROND

In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet welke belangrijke maatschappelijke en politieke processen zich tegen de achtergrond van het onderzoek afspeelden, hoe de politieorganisatie in de besproken periode eruit zag en met welke uitdagingen zij te maken had. Dit hoofdstuk vervult niet slechts een informatieve achtergrondfunctie, de verwachting is ook dat macrosociologische processen een belangrijke rol kunnen spelen in de verdeling van politiesterkte.

Hoewel Nederland beschadigd uit de jaren van de Duitse bezetting kwam, kenmerkten de decennia die op de Tweede Wereldoorlog volgden zich door een zeer sterke economische groei. Tegen deze achtergrond maakte Nederland een sterke verandering door, wat maakte dat de jaren '60, '70 en '80 van de vorige eeuw veelbewogen jaren waren. Belangrijke ontwikkelingen zijn de ontzuiling van de Nederlandse maatschappij, en de met het ontwikkelen van de verzorgingsstaat steeds groter wordende overheid.

Kenmerkend voor de Nederlandse samenleving was het bestaan van vier sterk georganiseerde subculturen: de Rooms-Katholieke, Protestantse, socialistische en liberale groep. Dit fenomeen stond bekend als de verzuiling, met iedere groep als aparte zuil, slechts verenigd aan de top, met de staat als plafond. Elke zuil was sterk georganiseerd en had eigen politieke partijen, vakbonden, gezondheidszorg, scholen, kranten, etc. (Andeweg & Irwin, 2002). Volgens Lijphart (1977) was de Rooms-Katholieke bevolkingsgroep veruit het meest verzuild. Na de Tweede Wereldoorlog, waarin alle zuilen verenigd waren tegen de Duitse bezetter was met name het gelovige deel van de bevolking er snel bij om de oude zuilen weer op te bouwen. Dat heeft geduurd tot grofweg de tweede helft van de jaren '60, waarna de verzuilde maatschappij in hoog tempo begon af te brokkelen. Deze ontzuiling was te zien in alle aspecten van de Nederlandse samenleving. Zo ontstond er bij de politieke partijen, die terugkeken op de bezettingsjaren en daarom een groot vertrouwen in de parlementaire democratie hadden, de wens om te moderniseren en zich los te maken van oude beginselen. Voornamelijk de sociaaldemocraten ontwikkelden zich meer tot programmapartij in plaats van beginselpartij (De Liagre Böhl, 2013, p. 286). Tekenend voor de politieke ontzuiling zijn de parlementsverkiezingen van 1971, waarin 15 van de 150 zetels van politieke eigenaar veranderden (tegenover 4 van de 100 zetels in 1948), schokkend naar Nederlandse begrippen. Ook het scala aan politieke partijen veranderde snel met het ontstaan van veel opsplitsingen, die vaak snel weer ten onder gingen. Parallel hieraan maakten ook de tv- en radiozenders de effecten van de ontzuiling mee, met de sterkste groei van bijvoorbeeld de TROS en Veronica. Minstens net zo sterk was de secularisering van de maatschappij en daarmee de afbrokkeling van de confessionele zuilen. Zo liet ieder decennium in de twintigste eeuw een afname van ongeveer 3 tot 5 procent van de aanhangers van de hervormde kerk zien. Het percentage inwoners dat geen religie aanhing steeg sterk, en haalde in 1971 het percentage hervormden in (23.6 tegen 23.5 procent) (Andeweg & Irwin, 2002). Niet alleen het percentage gelovigen daalde, ook de manier waarop zij hun geloof uitoefenden veranderde. Waar Nederlandse katholieken ooit tot de meest trouwe gelovigen van Europa behoorden, daalde het percentage katholieken dat regelmatig naar de kerk ging van ruim driekwart in 1960 tot iets meer dan een kwart begin jaren '90 (Andeweg & Irwin, 1993, p. 14). Ook in sociaal opzicht maakte Nederland belangrijke veranderingen door, zij het minder radicaal dan de veranderingen in religieus opzicht. De belangrijkste veranderingen waren een sterke afname in de bevolking werkzaam in de agrarische sector, een sterke groei van de dienstensector en een toename van het opleidingsniveau van de bevolking. Wat betreft de verdeling in sociale klassen, in 1971 voelde 40% van de bevolking zich onderdeel van de arbeidersklasse tegenover 31% in 1989. De middenklasse, of tenminste het aantal mensen dat zich onder deze klasse schaarde steeg snel; in dezelfde periode groeide ze van 46% naar 64% (Andeweg & Irwin, 1993, p. 16). De reden voor deze ontzuiling is niet helemaal duidelijk, maar kan waarschijnlijk grotendeels verklaard worden door de succesvolle emancipatie van allerhande minderheden (Andeweg & Irwin, 2002), of aan een verminderde interesse van de elite om deze strikte subculturen in stand te houden omdat de elite haar doelen op andere manieren kon verwezenlijken (Houska, 1985). In ieder geval maakt Nederland wat Ossewaarde (2006) beschrijft als de individualisering door, waarin de autonomie van burgers het overwicht krijgt boven de gemeenschappelijkheid in hun relaties. Volgens Young (1958) ontstond

hiermee een maatschappij waarin de traditionele sociale klassenstructuur ontwricht raakte. Ossewaarde (2006) beschrijft het verval aan de met de zuilen gepaard gaande normen met het concept *anomie*, wat wil zeggen dat “normen niet langer functioneren als sturende morele richtlijnen voor zelfregulering (...) anomie betekent dat de leden, juist omdat zij autonoom zijn van gezag en geëmancipeerd zijn uit de gemeenschappen, moeite hebben met het aanleren van sociale normen” (p.150). Hij voegt hieraan toe dat het niet zozeer gaat om een probleem van gebrekkige sociale binding met de rest van de samenleving maar meer om een sturingsprobleem; “zonder normen kunnen de leden zichzelf immers niet reguleren”.

Parallel aan de ontzuiling van de maatschappij ontstond de verzorgingsstaat, mogelijk gemaakt door de sterke economische groei van Nederland en die leidde tot een toenemende verstrengeling van staat en maatschappij (De Liagre Böhl, 2013, p. 312). De verzorgingsstaat werd ingericht om zorg te kunnen dragen voor het collectieve welzijn van alle inwoners nadat een regeringscommissie officieel vast stelde dat elke Nederlandse burger recht had op sociale zekerheid en dat het de plicht was van de staat om deze zekerheid te garanderen (De Liagre Böhl, 2013). Een uitgebreid stelsel van uitkeringen, publieke gezondheidszorg, onderwijs en een groeiend aantal ambtenaren werd gefinancierd vanuit stijgende belastingen en premieopbrengsten. Begin jaren '80 bleek echter dat de kosten voor de verzorgingsstaat onhoudbaar werden, waardoor deze in de opeenvolgende Kabinetten-Lubbers (vanaf 1982) sterk werd teruggedrongen.

Deze rap veranderende samenleving bracht diverse nieuwe uitdagingen waarmee ook de politie zich geconfronteerd zag. Zo ontstond er met name onder jongeren een radicale vernieuwingsbeweging, die zich afzette tegen de gevestigde orde die hun ouders hadden bewerkstelligd. Het bekendste voorbeeld hiervan was de opkomst van de Provobeweging in Amsterdam, die met het provoceren van de autoriteiten een geweldloos anarchisme propageerde. Ook onder studenten laaiden protesten op, die, in een poging om de onderwijsstructuur te democratiseren, in 1969 vrijwel alle universiteiten bezetten (De Liagre Böhl, 2013). In diezelfde periode roerden ook de boeren in het oosten van het land zich, onder de leiding van de later bekend geworden leider van de Boerenpartij H. Koekoek. Tot slot ontstond er een nieuwe golf van feminisme, agerend tegen de machtsongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Hoewel protesten van bijvoorbeeld de provo's zich kenmerkten door geweldloosheid, kregen de protesten vanaf midden jaren '60 een steeds gewelddadiger karakter. Tekenend hiervoor waren de gewelddadigheden omtrent het huwelijk tussen Beatrix en Claus in 1966, ook wel het rampjaar van de politie genoemd (Politieacademie, 2014). Op nog grotere schaal wat betreft gewelddadigheid waren echter het bouwvakoproer van 1966 en de krakersrellen in de jaren '70, die escaleerden tot complete veldslagen tussen politie en betogers. De Commissie Enschedé werd in 1966 opgericht en moest onderzoeken hoe het kon dat de politie vaak nauwelijks een juist antwoord had op de uitdagingen die een veranderende samenleving met zich meebracht. De commissie kwam met twee conclusies. De eerste was dat het met de professionalisering van de politie slecht gesteld was. De tweede conclusie was dat de politie vervreemd was van de huidige maatschappij (Politieacademie, 2014).

De snelle veranderingen in de samenleving en de conclusies van het rapport stemden tot nadenken over wat nu de hoofdtaken van de politie in Nederland waren. Vooral bij jongere leidinggevendenden binnen het politieapparaat was er een behoefte aan herbezinning, die het meest overtuigend werden verwoord in het zeer invloedrijke rapport 'Politie in Verandering', verschenen in 1977 en geschreven door de Projectgroep Organisatiestructuren. De conclusies van het rapport logen er niet om. Er moest meer aandacht komen voor wat de politie nu precies voor de moderne samenleving betekende en wat zij precies moest doen. De veranderingen in de maatschappij waren echter zo groot en gingen zo snel dat puur handhaving als een onbegonnen zaak werd gezien. De politieorganisatie draaide verder teveel om de pogingen om zichzelf in stand te houden zodat het tot een veel te starre organisatie was geworden. Het versterken van de handhavingcapaciteiten door sterkteverhogingen was geen adequate handelswijze meer omdat dit helemaal geen garantie was voor het terugdringen van de criminaliteit en ook geen antwoord was op de problemen van de moderne maatschappij. Het belangrijkste advies van het rapport was dan om het stelsel van sterktebepaling grondig op de schop te nemen en een einde te maken met sterkteverhogingen om de effectiviteit van de politie

te vergroten; eerst moest de interne organisatie aangepakt worden. Deze visie is later nog opnieuw onderbouwd in het rapport 'De Sterkte van de Politie' (1979), waarin expliciet wordt geadviseerd om de sterkte van de gemeentelijke politiekorpsen te bevroren. Ook aan de starre houding van veel agenten moest een einde komen, want daardoor was het contact met de burger verloren gegaan. De politie zou verder een bredere rol moeten krijgen en de condities moeten scheppen voor maatschappelijke ontwikkelingen en vernieuwingen die gericht waren op de belangrijkste waarden van de democratie. Speciale aandacht in het rapport was er ook voor een meer *bottom-up* manier van beleidsontwikkeling, ook politiemensen van lagere rangen moesten inspraak krijgen in de besluitvorming.

Buiten de vergaande invloed, die later nog besproken zal worden, die het rapport heeft gehad is het ook een uitgebreide bron van informatie over de politieorganisatie in de jaren '70. Er zal in de rest van dit onderzoek dan ook veelvuldig naar verwezen worden.

2.1 TWEE SOORTEN POLITIE

In de periode die betrekking heeft op het onderzoek zijn twee vormen van politie te onderscheiden: ten eerste is er de Gemeentepolitie, waarvan iedere stad boven de 25.000 inwoners een eigen korps heeft en dat onder het beheer van het ministerie van Binnenlandse Zaken valt. De korpsen opereren zelfstandig (Projectgroep Organisatiestructuren, 1977a). In de overige gemeenten en op het platteland is er het Korps Rijkspolitie, vallend onder het beheer van het ministerie van Justitie. De organisatie van het Korps is opgedeeld in landgroepen die één of meer gemeenten beslaan en niet geheel zelfstandig opereren, in tegenstelling tot de korpsen van de Gemeentepolitie. (Andersson, Elffers & Felix, 1988a, p. 9). De landgroepen zijn samen met diverse centraal georganiseerde onderdelen verenigd in districten. Hieraan ligt ten grondslag dat in elke gemeente waar geen Gemeentepolitie is, in beginsel een groep van het Korps Rijkspolitie belast is met de uitoefening van de politietaak, onder leiding van een groepscommandant. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de in het district Zwolle actieve landgroepen.

Hoewel gemeenten in theorie bij het overschrijden van de grens van 25.000 inwoners een eigen gemeentelijk politiekorps zouden krijgen, was dit in praktijk niet altijd het geval. Smeets (2007, p. 505) schrijft het volgende: "de bevolkingsgrootte in Nederland liep eind jaren '60 op, waardoor veel gemeenten de grens van 25.000 inwoners passeerden, waardoor het Korps Rijkspolitie daar door de Gemeentepolitie moest worden vervangen. Om wildgroei van gemeentelijke politiekorpsen echter te vermijden werd een zogenaamde stopwet in 1969 ingevoerd die in 1974 werd verlengd tot januari 1979."

2.2 GROEI EN KRIMP

Over de ontwikkeling van de sterkte maakt de Projectgroep Organisatiestructuren (1979, p. 46) de volgende opmerkingen: in verhouding tot de bevolkingsaantallen is de sterkte van de gemeentepolitie gedurende de laatste twintig jaar, en vooral gedurende de laatste tien jaar voor 1977, aanzienlijk toegenomen. Tussen 1951 (het jaar waarin de politie werd teruggebracht op 'vredessterkte') en 1979 steeg de totale toegestane sterkte van de gemeentepolitie van ± 12.750 tot ± 21.620 man, een verhoging van bijna 70%. In diezelfde tijd bedroeg de bevolkingstoename $\pm 35\%$ (Projectgroep Organisatiestructuren, 1979, pp. 44-45). De daaruit volgende toename van het aantal vacatures werd veroorzaakt door de toename van de toegestane maximale sterkte.

In de jaren 1970-1972 was er een schrijnend personeelstekort bij het korps Rijkspolitie. Landelijk kon worden gesteld dat de groepen 25 procent onder hun organieke sterkte zaten. In de jaren daarna zou dit nog sterker worden in verband met het leeftijdsontslag van agenten die vlak na de Tweede Wereldoorlog in dienst zijn getreden van het korps Rijkspolitie, op zoek naar werk na de lange oorlogsjaren (Reformatisch dagblad, 1972; Smeets, 2007, p. 492). In het voorjaar van 1982 leek daar verandering in te komen omdat de feitelijke sterkte toen bijna gelijk was aan de organieke sterkte (Smeets, 2007, pp. 562-563). Zonder verder in te gaan op de betreffende korpsen, wordt in het rapport van Andersson et al. (1988a, p. 5) echter aangegeven dat er

duidelijke onevenwichtigheden in de sterkteverdeling bij de Rijkspolitie zijn aan te geven: “de verdeling van de capaciteit over de landgroepen is niet conform de werkdruk en de bestaande sterkteformule lijkt tekort te schieten (Andersson et al., 1988a, p. 78)”.

2.3 STERKTEBEPALING IN NEDERLAND

Het is zinvol om kort toe te lichten hoe de sterktebepaling van de Nederlandse politie geschiedde omdat dit van belang is voor het begrip van de resultaten. Binnen de financiële mogelijkheden is het sterkte-vraagstuk steeds in sterke mate een verdelingsvraagstuk geweest, waarbij werd gewerkt met formules, gebaseerd op inwonertallen. In de jaren voor 1977 is het zwaartepunt in de sterkte-toewijzing verschoven van bijstelling van de formules naar gerichte toewijzing aan bepaalde korpsen voor bepaalde doeleinden.

De Projectgroep Organisatiestructuren (1979, p. 60) stelt het volgende: “tot op heden is de ontwikkeling van de politiesterkte een tamelijk autonoom proces geweest, waarbij het vraagstuk van de mankracht onvoldoende wordt geplaatst in en in verband wordt gebracht met het totale politiebeleid”. Dit wordt verweten aan het feit dat er eigenlijk nauwelijks sprake is van een duidelijk beleid over de politie. “Opvallend is hoe weinig gerichte kennis en inzichten over de effectiviteit en efficiency van de politiekorpsen bestaat. Het beleid is meer incident-gericht en meer reactief dan dat er sprake is van een actieve beleidsbepaling over de politie op grond van het feitelijk functioneren van de korpsen”.

VERDEELSLEUTELS

De bepaling van de (maximum)sterkte van een korps of een andere politie-eenheid geschiedt aan de hand van zogenaamde verdeelsleutels. In deze sleutels is politiesterkte een functie van het voor 1 januari van het komende jaar verwachte inwonertal van de gemeente. De sleutel wordt jaarlijks gebruikt om de politiesterkte te berekenen. Deze formule geeft niet weer wat de benodigde sterkte van de korpsen is, maar is slechts een hulpmiddel voor verdeling, dat steeds wordt aangepast aan veranderende omstandigheden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1983). In 1972 werden formules ter sterktebepaling van de gemeentepolitie vastgesteld, waarbij i het duizendtal is van het inwonertal en A en B slaan op de mate van urbanisatie van de gemeente (Meershoek, 2007; Projectgroep Organisatiestructuren, 1977a). Voor de Rijkspolitie geldt een vergelijkbare verdeelsleutel, ook gebaseerd op inwonertal en grofweg berustend op 1 agent per 770 inwoners (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1975).

Voor A-gemeenten: $\frac{1,55 \times \text{inwonertal}}{1100 - 2i}$

Voor B-gemeenten: $\frac{1,35 \times \text{inwonertal}}{1100 \times 2i}$

In de formule ligt besloten dat grotere gemeenten relatief meer politiesterkte krijgen dan kleinere gemeenten, omdat, hoewel de grote gemeenten in de late jaren '60 een terugval hadden in hun inwonertal, ze steeds meer een centrumfunctie gingen vervullen omdat veel mensen zich in randgemeenten gingen vestigen maar nog wel naar de centrumgemeente kwamen voor inkopen, ontspanning e.d. De omvang van de politietaak daalde dus niet gelijk met het inwonertal (Projectgroep Organisatiestructuren, 1977a, p. 362). De formules werden jaarlijks bijgesteld om arbeidstijdverkortingen en de algemene extra toewijzing van personeel te verwerken. Daarnaast werd het verschil tussen A- en B-gemeenten steeds kleiner gemaakt. In 1977 werd één formule voor alle gemeenten met gemeentepolitie ingevoerd (Ministerie van BZK, 1983):

$\frac{1,47 \times \text{inwonertal}}{955 - 2i}$

In een brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1982) wordt het sterktebeleid duidelijk gemaakt voor de jaren vanaf 1982. Het op dat moment bestaande verdeelmechanisme moet worden afgeschaft en er

moet een nieuw mechanisme ontwikkeld worden. De vier grootste gemeenten krijgen een sterkteverhoging terwijl de sterkte van de overige gemeenten met Gemeentepolitie bevroren wordt.

Logischerwijs wordt veel aandacht besteed aan het zo goed mogelijk ontwikkelen van een sterkteformule, maar deze is niet heilig. De formule is zoals gezegd slechts een verdeelsysteem en geeft een maximum personeelssterkte aan, de zogenoemde organieke sterkte. De feitelijke sterkte wijkt hier vaak van af, zowel boven als onder de organieke sterkte. Dat komt omdat politiekorpsen volgens de Projectgroep Organisatiestructuren (1979, p. 193) kampen met ernstige doelmatigheidsproblemen. "In belangrijke delen van de korpsen is sprake van een niet te verwaarlozen overcapaciteit; in andere onderdelen, minder groot in omvang, maar in sterke mate bepalend voor het gezicht van de politie, kan worden gesproken van een min of meer permanente overbelasting".

3. THEORETISCH KADER

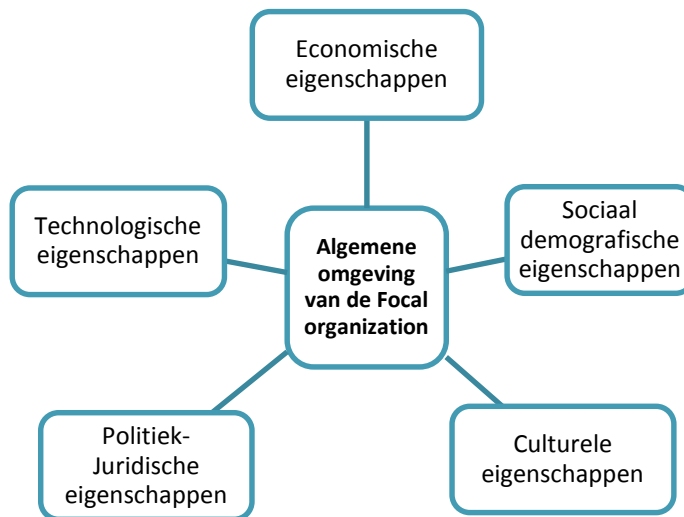
Volgens de theorie van Hasenfeld (1983) kunnen politiekorpsen worden gezien als Human Service Organizations (HSO): het zijn dienstverlenende organisaties die zich onder andere kenmerken door het hebben van vage en ambigue doelen en functioneren in een turbulente omgeving. Een Human Service Organization ervaart van verschillende kanten druk: zowel top-down door van hogerhand opgelegde regels en prestatieverantwoordelijkheden als bottom-up door vragen van cliënten en burgers (Hasenfeld, 1983; Punch, 2006). Het belang van de omgeving van een HSO op de manier van dienstverlening van die HSO kan volgens Hasenfeld (p.82) niet onderschat worden. Daarom zal in dit onderzoek ook aandacht worden besteed aan de omgeving. Lipsky (1980) omschrijft een dergelijke 'frontlinie'-organisatie als een 'Street Level Bureaucacy' en stelt dat zo'n organisatie zich kenmerkt door een grote mate van vrijheid voor het uitvoerend personeel, die discretionaire ruimte wordt genoemd. Binnen het model staat de politieorganisatie uiteraard centraal, en is daarmee volgens Evan (1965) de *focal organization*, een term die hier gehandhaafd zal worden. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is de volgende:

Welke factoren worden door de literatuur aangedragen als verklaring voor politiesterkte?

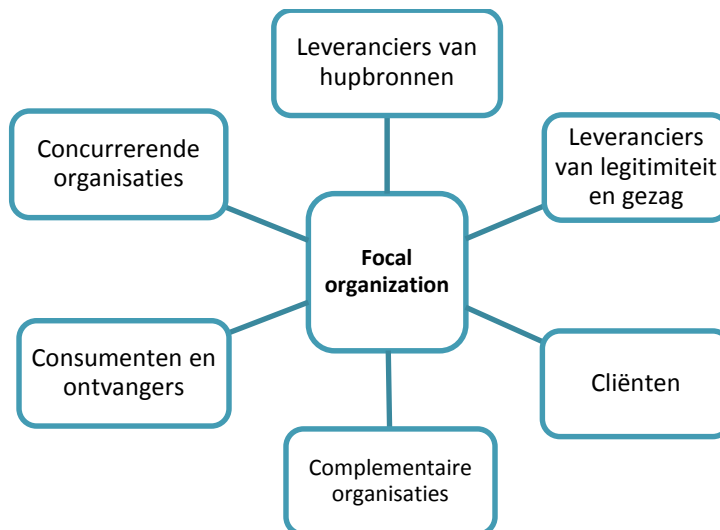
Deze factoren zullen verwerkt worden in een model, waarin factoren die door de literatuur over politiesterkte worden aangedragen worden gecombineerd met de organisatieomgeving van de politie. Deze zaken zullen daarom eerst besproken worden, waarna een model gemaakt zal worden.

3.1 ORGANISATIEOMGEVING POLITIE

Een Human Service Organization als de politie ervaart zoals gezegd veel druk van buitenaf en staat daarmee in een constante wisselwerking met haar omgeving. Het is daarom nuttig om deze omgeving nader te analyseren. Hasenfeld (1983, p. 51) onderscheidt een algemene omgeving en een taakomgeving, in navolging van eerder onderzoek (Hall, 1977). De algemene omgeving duidt de eigenschappen van de omgeving aan die invloed hebben op alle actoren in die omgeving en als gegeven moeten worden aangenomen. Het gaat hierbij om economische, sociaal demografische, culturele, politiek-juridische en technologische kenmerken. Behalve in uitzonderlijke gevallen hebben organisaties niet de mogelijkheid om deze kenmerken op een significante manier aan te passen. De voor dit onderzoek meest relevante kenmerken zullen kort besproken worden. De economische eigenschappen hebben bijvoorbeeld betrekking op de aanvoer van grondstoffen en hulpbronnen aan de Human Service Organization, maar ook op de vraag naar de activiteit van deze organisatie. Grote werkloosheid, bijvoorbeeld, zal ervoor zorgen dat de vraag naar welzijnsinstanties, maar ook naar de politie, toeneemt. Sociaal demografische kenmerken hebben betrekking op verdeling van geslacht en leeftijd, gezinssamenstelling, ras en etniciteit. Culturele eigenschappen duiden op de heersende opvattingen over waarden. De politiek-juridische eigenschappen zijn op twee manieren belangrijk voor de Human Service Organization. Ten eerste is een significant aandeel van de hulpbronnen van een Human Service Organization een publiek bezit en ten tweede wordt de toegang tot deze hulpbronnen grotendeels gereguleerd door politieke processen (Hasenfeld, 1983, pp. 53-59). De algemene omgeving kan als volgt schematisch worden weergegeven:

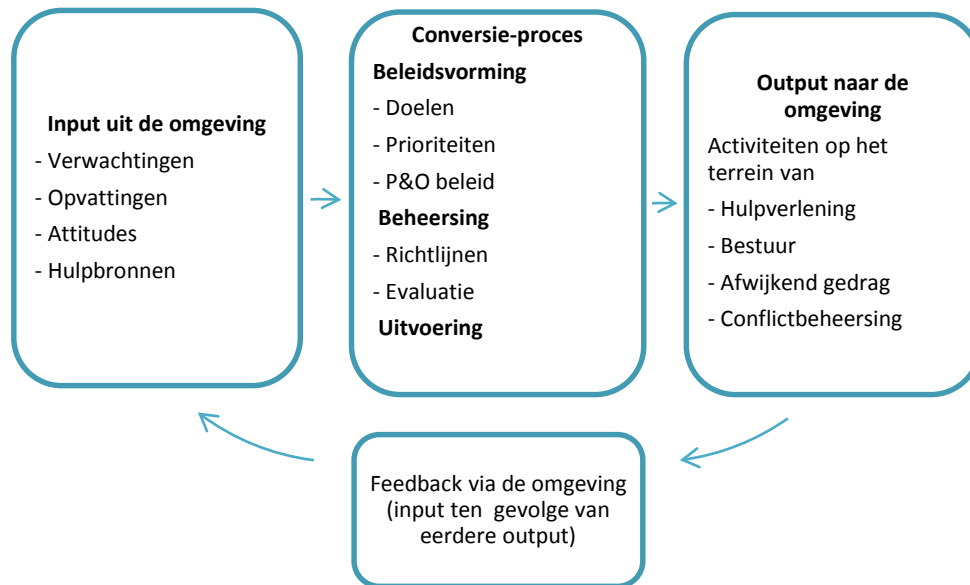


De taakomgeving is een specifieke set organisaties en groepen waarmee een organisatie goederen en diensten uitwisselt en waarmee het bepaalde manieren van interactie ontwikkelt. De karakteristieken van de taakomgeving worden beïnvloed door de algemene omgeving. Er kunnen ten minste zes sectoren in de taakomgeving worden onderscheiden (Hasenfeld, 1983, pp. 61-62). Ten eerste zijn er de leveranciers van hulpbronnen (in het geval van de politie is dat de staat, maar bijvoorbeeld ook de lokale korpsbeheerder of de hogere politieleiding). Daarnaast zijn er de leveranciers van legitimiteit en gezag, dit zijn organisaties die een deel van hun gezag aan de organisatie afstaan door middel van bijvoorbeeld wetten (voor de politie bijvoorbeeld het gerechtelijk systeem). Ten derde zijn er de cliënten die de diensten van de Human Service Organization opzoeken. Het kan hierbij gaan om groepen en organisaties, maar ook om individuen en gezinnen. Dan zijn er nog de organisaties die complementaire diensten verlenen, de consumenten en ontvangers van afgeleverde producten (burgers en andere organisaties) en tot slot zijn er nog concurrerende organisaties. In een schema ziet de taakomgeving er als volgt uit:



HET POLITIËLE SYSTEEM

Om zicht te krijgen op de processen die ten grondslag liggen aan de sterkteverdeling van de politie, hanteert de Projectgroep Organisatiestructuren (1977b) het volgende model van de interne en externe omgeving van de politie, wat het Politieë systeem wordt genoemd (p.302):



Het model bestaat uit een omgeving (burgers, belangengroepen, bestuursorganen, andere overheidsinstellingen), die zowel impulsen uitzendt naar de politie als haar activiteiten in zich opneemt. De input omvat de overdracht van impulsen van de omgeving naar de politie. Tijdens het conversie-proces wordt input omgezet in output, de activiteiten die de politie ontplooit in de samenleving.

Het rapport van Andersson, Elffers en Felix (1988b, p. 5) sluit hier op aan en gaat ook uit van een zogenaamde “input-throughput-output” benadering, met de vraag naar politiediensten (input), de verwerking van de vraag door activiteiten binnen het korps (throughput) en de producten of eigenlijke (externe) diensten van een politiekorps (de output). Dit model is van toepassing op zowel de Rijks- als de Gemeentepolitie Andersson et al. (1988a, p. 2).

3.2 VASTSTELLEN POLITIESTERKTE

Binnen de hierboven genoemde organisatieomgeving dient de politie haar taken te vervullen. Daarbij is het aantal agenten dat zij in dienst heeft van wezenlijk belang en dan ook een veelbesproken onderwerp in de wetenschappelijke literatuur. Het aantal agenten dat een politie-eenheid krijgt toebedeeld zegt immers veel over hoe die eenheid kan functioneren. Om het maximum aantal agenten voor een bepaalde regio te bepalen worden veelal sterkteformules gebruikt.

Belangrijk is dat beleidsvorming, beheersing en uitvoering van politiewerk fundamenteel moeten worden gezien als een proces van keuzes. Keuzes die worden gemaakt door mensen, in de interactie tussen mensen en op alle niveaus van de organisatie, door beïnvloeding over en weer van degenen die er bij betrokken zijn. Politiewerk is daarmee een product van zowel managementbesluiten als sociale behoeften. Weliswaar wordt in de beleidsvorming gebruik gemaakt van statistisch materiaal en wordt er gewerkt volgens afgesproken regels en procedures, centraal blijft echter staan, dat het de mensen zijn die de beslissingen nemen. Computeruitdraaien, procedures en regels kunnen daarvoor nooit geheel of gedeeltelijk in de plaats komen.

Politiewerk blijft dus mensenwerk. Politiemensen interpreteren hun werk op een bepaalde manier en aangezien deze interpretatie per medewerker zal verschillen is het moeilijk om bijvoorbeeld tot een effectieve meting van politiewerk te komen. Dit gegeven is belangrijk in het licht van een zo goed mogelijke sterktebepaling.

Terugkomend op de wens van politiek, bevolking en de politie zelf voor 'meer blauw op straat', stelt Bayley (1996, pp. 52-54) dat het probleem is dat deze strategie niet te veroorloven is en hij toont dat aan met wat hij de 'ten-for-one' regel noemt. Om één agent extra op straat te krijgen, is het nodig om er in totaal tien aan te nemen als gevolg van bijvoorbeeld het werken in ploegendiensten, trainingen, verloven, etc. Voor iedere 100 agenten die in dienst worden genomen, worden er op ieder moment niet meer dan 12 daadwerkelijk op straat ingezet. Het gegeven dat de politie vaak aantallen agenten weergeeft als ratio van de bevolking moet daarom met een korreltje zout worden genomen omdat de genoemde agenten niet altijd beschikbaar zijn voor de bevolking. Uitgaande van deze regel wordt gesteld dat, gegeven de kosten van een Amerikaanse politiemans van ongeveer \$50,000 per jaar, het een gemeenschap een half miljoen dollar kost om de zichtbare politieaanwezigheid op ieder gegeven moment met één persoon te verhogen. De Projectgroep Organisatiestructuren (1979, p. 65) haalt een vergelijkbaar resultaat aan, gevonden na een onderzoek uit 1966 in Den Haag, waarbij 6 agenten moesten worden aangenomen om één man voortdurend op straat te hebben. Om één auto 24 uur per dag gedurende de hele week op straat te kunnen hebben, moest het korps daar 12 man voor inhuren. Als gevolg van arbeidstijdverkorting is dit aantal later opgelopen tot 14 man.

Zoals gezegd wordt het proces van sterktebepaling gedomineerd door formules die het aantal benodigde agenten bepalen. Deze formules geven behoeften volgens Bayley (1996) zonder uitzondering aan als een functie van de populatie. Een ratio van één agent per 400 inwoners in een bepaald verzorgingsgebied wordt daarbij vaak gezien als goed, terwijl één agent per 600 inwoners wordt gezien als slecht. Het voordeel van dergelijke allocatieformules (in Nederland opgesteld door het ministerie van BZ of het ministerie van Justitie) is dat ze het politieke spel dat inherent is aan het maken van dergelijke beslissingen verminderen en nepotisme uitsluiten. Wel wordt gesteld dat dergelijke formules bureaucratisch gemak boven institutionele effectiviteit stellen en daarmee de handen van managers op hun rug binden omdat discretionaire ruimte sterk beperkt wordt.

Bayley (1996) maakt nog een aantal kritische kanttekeningen in de discussie om sterkteverdeling. Volgens hem is er geen garantie dat het vergroten van politieaanwezigheid zorgt voor meer publieke veiligheid: hiervoor is geen bewijs gevonden. Om deze redenen heeft de Britse Audit Commission (1990) het advies gegeven om noch misdaadcijfers, noch oplossingscijfers te gebruiken als criteria om de nood voor politie te bepalen. In de woorden van een rapport uit 1989 (Home Office-Treasury Department): geen formule zal ooit antwoord geven op de vraag 'hoeveel agenten moeten er zijn?'

Een belangrijke afweging die verder nog gemaakt moet worden is de allocatie van budgetten aan stedelijke en minder stedelijke gemeenten in een regio. In discussies over (her)verdeling van het budget over de politieregio's spelen volgens Haagsma, Rümke, Smits, Van der Veer en Wiebrens (2012) altijd twee factoren een rol. De ene is die van het werkaanbod. De politie moet bij voorkeur daar aanwezig zijn waar werk (misdrijven, overtredingen, incidenten) te vinden is. Dat werkaanbod komt in de regel meer voor in een stedelijke omgeving dan op het platteland. De andere factor is die van beschikbaarheid. De politie moet, wanneer dat nodig is, snel beschikbaar zijn. Dat punt speelt vooral in de minder verstedelijkte gebieden. (Her)verdeling is dus altijd een proces van een zo goed mogelijke balans (en draagvlak) vinden tussen enerzijds werkaanbod en anderzijds beschikbaarheid.

INWONERTAL EN OMGEVINGSKENMERKEN

Zoals gezegd is de meest gebruikte manier om noodzakelijke politiesterkte in een bepaalde regio vast te stellen om deze uit te drukken als functie van het inwonertal van die regio. Dit vanuit de gedachte, dat in het algemeen in gemeenten van dezelfde grootte eenzelfde politiesterkte nodig is omdat plaatselijke bijzonderheden tegen elkaar wegvallen (Projectgroep Organisatiestructuren, 1977, p. 357). Een toename van het inwonertal wordt dan ook in 87,5% van de gevallen door burgemeesters genoemd als onderbouwing voor een verzoek om sterkteverhoging (Ministerie van BZK, 1983). Ook internationaal is het relateren aan inwonertal een populaire methode: “de meest gebruikte methode, ook in bijvoorbeeld Engeland en Duitsland, van sterktebenadering is de korpssterkte te relateren aan inwonertal van het verzorgingsgebied” (Projectgroep Organisatiestructuren, 1979, p. 62). Bayley (1996) heeft echter kritiek op deze aanpak. Behoeften van de gemeenschap worden op deze manier volgens hem namelijk ruw en indirect gemeten. Publieke veiligheid is niet uitsluitend een functie van het aantal inwoners maar heeft veel meer te maken met de aard van de gemeenschap. Een gemeenschap bestaande uit middenklasse ‘white collar’ werkers is immers veiliger dan een grotendeels werkloze gemeenschap.

Een andere manier om politiesterkte vast te stellen is om niet alleen het inwonertal, maar ook andere omgevingskenmerken te gebruiken. Bayley (1996, p. 51) stelt dat beslissingen hieromtrent op een meer objectievere basis worden gemaakt aan de hand van formules waarin bijvoorbeeld bevolking, dienstoproepen, misdaad, aantal kilometers aan belangrijke wegen en de reistijd voor de gemiddelde oproep worden meegenomen. Andersson et al. (1988a, p. 7) dragen verder nog kenmerken als inkomens onder de 24.500 gulden, oudere woningen, aantal vreemdelingen en aantal inwoners per woning aan. Vaak wordt er enige ruimte over gelaten voor speciale omstandigheden zoals grote treinstations, parken, banken, uitgaanscentra of rechtbanken en vliegvelden, waaraan automatisch een vast deel van het personeel wordt toegewezen.

3.3 INDICATOREN VOOR POLITIESTERKTE

In de literatuur zijn de factoren die bijdragen aan politiesterkte een veelbesproken onderwerp. Er zijn in de literatuur veel voorbeelden te vinden van onderzoeken naar mogelijke indicatoren voor politiesterkte in bepaalde politieregio's en verschillende onderzoeken komen met verschillende conclusies.

(SOCIALE) CONFLICTTHEORIEËN

Een eerste invalshoek is die van het sociale conflict. Het gaat hier echter niet om één specifiek begrip maar om meerdere perspectieven die grofweg op hetzelfde neerkomen. Nalla, Lynch en Leiber (1997) dragen een conflictperspectief als significante voorspeller voor politiesterkte aan. In het conflictperspectief, dat stelt dat machtige groepen in een samenleving invloed willen uitoefenen op andere groepen en dat een stijging van de politiesterkte een effect is van hun wens om de minder machtigen te controleren, wordt politiesterkte voornamelijk voorspeld door te kijken naar de grootte van etnische minderheden. Het conflictmodel wordt verder nog onderschreven door Kent en Jacobs (2005), die werkloosheid als positieve en significante voorspeller van politiesterkte aanmerken. Stults en Baumer (2007) hebben een vergelijkbaar resultaat met hun *minority perspective* en dragen het percentage zwarten en etnische segregatie aan als significante voorspellende variabelen. McCarty en Ren (2012) dragen ook een sociaal conflicttheorie aan, in hun onderzoek gemeten aan de hand van werkloosheidscijfers en het percentage Afro-Amerikanen. Gerelateerd hieraan is het sociaaleconomische perspectief, aangedragen door Zhao, Ren en Lovrich (2012), dat organisationeel gedrag van de politie verklaart in termen van sociaaleconomische eigenschappen (geoperationaliseerd aan de hand van misdaadcijfers, werkloosheid, het percentage Afro-Amerikanen en Latino's en het inkomen per hoofd van de bevolking van een gemeenschap). Ook Jacobs en Helms (1997) vinden bewijs voor een perspectief van economische ongelijkheid.

ORGANISATIE-INERTIE

Het organisatie-inertie perspectief daarentegen bekijkt de politie als bureaucratische organisatie, die de mogelijkheid heeft om zijn eigen groei te beïnvloeden. Bureaucratieën kennen inertie als resultaat van incrementele processen van budgettaire groei (Hannan & Freeman, 1984), zodat budgetten groeien door zich aan te passen aan verschillende beperkingen binnen de organisatie (Davis, Dempster & Wildavsky, 1966) waarin beleidsmakers reageren op interne organisatorische condities in plaats van op externe factoren als misdaad, publieke vraag naar politiediensten of etnische- of economische conflicten. De theorie stelt dat organisatiesterkte het best te verklaren is aan de hand van incrementele specificatiemodellen waarbij budgetverdelingen van het voorgaande jaar kunnen worden gebruikt om budgetten van het komende jaar te voorspellen. Die theorie wordt aangemerkt als positief en significant door Nalla et al (1997) en wordt verder onderschreven door McDowall en Loftin (1986) en eerder onderzoek van Nalla (1992).

AFHANKELIJKHEID VAN HULPBRONNEN

McCarty en Ren (2012) dragen een *resource dependency* theorie aan, ontleend aan Pfeffer en Salancik (1978) dat stelt dat politiesterkte kan worden verklaard aan de hand van het beschikbare budget binnen de organisatie. Dit vanuit de gedachte dat externe hulpbronnen en de mogelijkheid om te veranderen essentieel zijn voor een organisatie om te overleven. De positieve en significante resultaten voor dit perspectief worden verder onderbouwd door Greenberg, Kessler en Loftin (1985) en McDowall en Loftin (1986).

OVERIGE FACTOREN

Ook Pauwels, Noppe en Verhage (2012, p. 22) dragen in hun onderzoek een aantal empirisch relevant gevonden factoren aan, hier en daar gerelateerd aan sociaal conflicttheorieën maar niet expliciet onder die noemer geschaard, te weten aantal woningen met klein comfort, aantal in- en uitschrijvingen, jaargemiddelden aan uitkeringen en loon, bevolking, aantal gepleegde strafbare feiten, voetbalstadions in de eerste en tweede klasse en de uitrustingscore, 'een complexe en samengestelde variabele die bepaald werd op basis van de morfologische en functionele verstedelijking van een zone' (p. 10). Greenberg, Kessler en Loftin (1983) dragen gewelddadige misdaden, bevolkingsdichtheid, bevolkingsgrootte, lage inkomens en leeftijd aan als significante voorspellers van politiesterkte.

NIET-SIGNIFICANTE FACTOREN

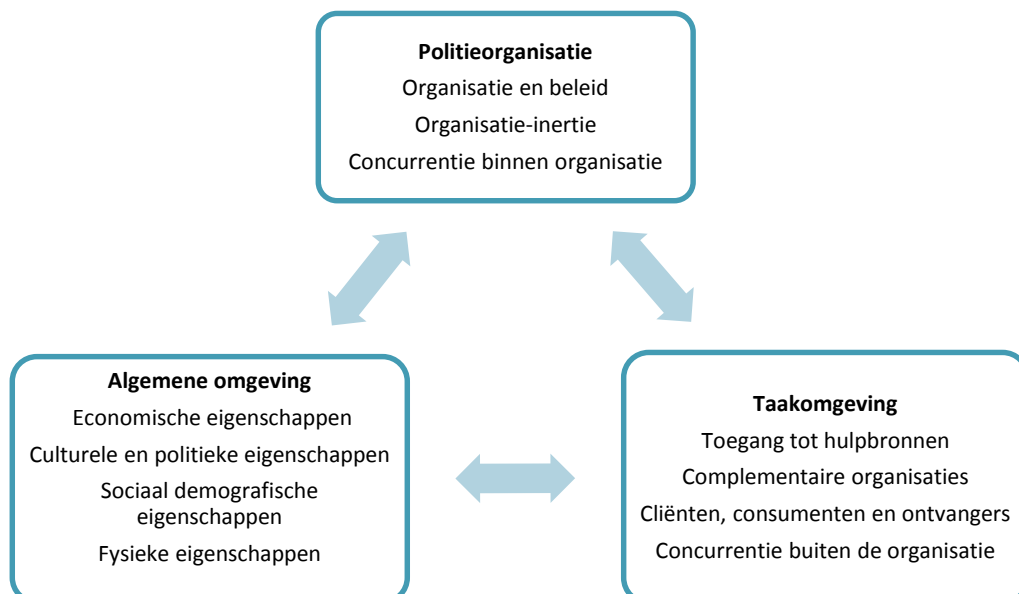
Het politiek-institutionele perspectief is onderzocht door Zhao et al. (2012) en probeert organisationeel gedrag van de politie te verklaren aan de hand van de lokale politieke cultuur (geoperationaliseerd aan de hand van de rol van de burgemeester, kiesprocedure voor raadsleden, identificatie van verwantschap aan lokale of nationale partij op stembiljet en een *traditional government structures index*). De auteurs concluderen dat het politiek-institutionele perspectief grotendeels faalt in het verklaren van verschillen in politiesterkte.

Samenvattend blijkt dat er veel verschillende invalshoeken zijn om politiesterkte in een bepaald verzorgingsgebied te verklaren. Voor iedere theorie blijken genoeg onderzoeken te zijn om deze te staven maar enkele theorieën worden ook weer afgezwakt in onderzoeken. Eén theorie (politieke structuren) bleek in het geheel niet sterk genoeg. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste factoren ontleend uit de verschillende perspectieven, waarna een poging zal worden gedaan om de bestaande perspectieven te verenigen in één model.

Variabele	Auteurs
Etnische minderheden en economische ongelijkheid	Nalla et al. (1997), McCarty en Ren (2012), Stults en Baumer (2007), Zhao et al. (2012), Jacobs en Helms (1997)
Beschikbaarheid <i>resources</i>	Greenberg et al. (1985), McDowall en Loftin (1986), McCarty en Ren (2012), Pfeffer en Salancik (1978)
Organisatie-inertie	Nalla et al. (1997), Hannan en Freeman (1984), Davis et al. (1966), McDowall en Loftin (1986)
Werkloosheid	Kent en Jacobs (2005), Pauwels et al. (2012), Zhao et al. (2012)
Criminaliteit	Greenberg et al. (1983), Pauwels et al. (2012), Zhao et al. (2012)
(lage) Inkomens	Greenberg et al. (1983), Pauwels et al. (2012), Zhao et al. (2012)
Overige factoren (bevolking, stedelijkheid, voetbalstadions)	Pauwels et al. (2012)

3.4 NAAR EEN GEÏNTEGREERD MODEL

Nu de organisatieomgeving van de politie en factoren die politiesterkte verklaren besproken zijn, kan een model gemaakt worden waarmee politiesterkte verklaard en voorspeld kan worden. In dit onderzoek wordt een organisatiesociologisch perspectief gehanteerd en daarom zullen organisatie(-omgevings)kenmerken nadrukkelijk in het model worden meegenomen. Het onderscheid tussen de algemene- en taakomgeving zoals Hasenfeld (1983) dat maakt kan hierbij behouden blijven. Daarnaast wordt de politieorganisatie in het model toegevoegd, om plaats te geven aan factoren die direct betrekking hebben op de politie.



POLITIEORGANISATIE

Vanuit de politieorganisatie is een aantal kenmerken relevant om mee te nemen in het model. De organisatievorm en beleidsvorming is een eerste factor, zoals aangedragen door de Projectgroep Organisatiestructuren (1979). Het besluit van de politie om haar personeel op een bepaalde manier in te zetten speelt natuurlijk een belangrijke rol in de verdeling van de politiesterkte. Zoals al genoemd is ook het bureaucratisch kader binnen de organisatie van belang. Zo hebben bijvoorbeeld het werken in ploegendiensten, de minimale bezetting per auto en het werken in deeltijd allemaal effect op de inzet van agenten op straat (Bayley, 1996). Het werken in parttime blijkt vooral minder geschikt te zijn voor leidinggevende en meer specialistische rollen (Stone, Kemp & Weldon, 1994). Organisatie-inertie zoals aangedragen door Nalla, Lynch en Leiber (1997) kan een belangrijke rol spelen in de zin dat weliswaar kan worden voorgenomen om veranderingen in de politiesterkte teweeg te brengen, maar dat organisatie-inertie ertoe kan leiden dat het enige tijd duurt voordat deze veranderingen ook daadwerkelijk zijn doorgevoerd. Ook concurrentie van andere onderdelen binnen dezelfde organisatie kan zijn stempel drukken op de verdeling van politiesterkte. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de dienst verkeerspolitie bij de Rijkspolitie of aan gespecialiseerde recherche-onderdelen, die allemaal strijden om een deel van hetzelfde budget (Kennedy, 1993; Meershoek, 2007; Ministerie van Justitie, 1980).

ALGEMENE OMGEVING

Van het model zoals Hasenfeld (1983) dat schetst worden alleen de technologische eigenschappen niet meegenomen. Dit vanuit de elders beschreven gedachtegang dat het werk van de politieman op straat mensenwerk is en niet door technologie kan worden vervangen, althans niet op zo'n korte termijn dat het relevant is om dit mee te nemen in deze studie. Daarnaast wordt er, om recht te doen aan de specifieke eigenschappen met betrekking tot politiesterkte, een vierde categorie toegevoegd: de fysieke eigenschappen van de algemene omgeving. Economische eigenschappen hebben in dit model betrekking op de economische staat van het gebied waarin de politie opereert. Grote werkloosheid, bijvoorbeeld, zal ervoor zorgen dat de vraag naar de diensten van de politie toeneemt (Hasenfeld, 1983). De variabele 'inkomen' is hieraan nauw gerelateerd, en heeft volgens Bayley (1996) ook effect op de vraag naar de politie in de zin dat in een gemeenschap van laaggeschoolde arbeiders een grotere vraag zal zijn naar de politie dan in een hoogopgeleide gemeenschap met hogere inkomens. Culturele en politieke eigenschappen moeten in dit model worden gezien in een brede context van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die niet per se in direct verband staan met de politiesterkte, maar indirect wel invloed kunnen hebben. Denk hierbij aan de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen. Sociaal demografische eigenschappen hebben in dit model vooral betrekking op het aantal inwoners van de omgeving. Het inwonertal wordt in veel literatuur, met name door Bayley (1996) aangedragen als belangrijke verklarende factor als het gaat om politiesterkte. Het gaat hierbij om zowel een hogere vraag naar politiediensten als een andere uitkomst bij het gebruik van allocatieformules. Andere belangrijke sociaal demografische eigenschappen zijn etniciteit van de bevolking, met de veronderstelling dat een bevolking die etnisch divers is meer politiesterkte zal behoeven (Projectgroep Organisatiestructuren, 1979) en het aantal inwoners per woning, met de veronderstelling dat een hoger aantal meer politiesterkte zal behoeven (Andersson et al., 1988a). Vergelijkbaar hiermee is het aantal woningen met klein comfort, aangedragen door Pauwels et al. (2012). Criminaliteit is uiteraard ook een belangrijke factor. Hoewel in de literatuur wordt afgeraden om criminaliteit als maatstaf voor het bepalen van politiesterkte te gebruiken (Audit Commission, 1990) zal ze wel expliciet worden meegenomen in het model omdat het te verwachten is dat een hogere criminaliteit zal zorgen voor een grotere vraag naar politiesterkte. Fysieke eigenschappen hebben voornamelijk betrekking op de geografische eigenschappen van een gebied en maken het onderscheid tussen stad en platteland. Belangrijk hierbij is de oppervlakte in km² van het verzorgingsgebied (Pauwels et al., 2012), maar ook de mate van stedelijkheid (Haagsma et al., 2012) en bijvoorbeeld het aantal kilometers aan belangrijke wegen (Pauwels et al., 2012). Verder worden ook instellingen die uitdagingen bieden aan de handhaving van de openbare orde meegenomen, zoals penitentiaire instellingen en voornamelijk voetbalstadions (Pauwels et al., 2012).

TAAKOMGEVING

Binnen de taakomgeving zijn vooral de hulpbronnen een belangrijke factor. Het gaat hierbij ten eerste om de hulpbronnen zoals die door hogerhand worden toegekend door het verantwoordelijke ministerie (Binnenlandse Zaken of Justitie). Maar er kan ook verwacht worden dat tussenpersonen tussen politie en hulpbronnen een belangrijke rol spelen. Zo zou een burgemeester zijn invloed kunnen aanwenden bij de minister en andere relevante bewindspersonen, om de politiesterkte in zijn gemeente te verhogen. De taakomgeving behelst verder de omgeving zoals die door de Projectgroep Organisatiestructuren (1977b) wordt aangedragen. Hierin bevinden zich de cliënten, consumenten en ontvangers van de politiediensten. Zij hebben bepaalde verwachtingen, opvattingen en attitudes ten aanzien van de politie, vertaald in de dienstoproepen die zij doen aan de politie (Bayley, 1996) en de feedback die zij geven op de ontplooiende politie-activiteiten (Projectgroep Organisatiestructuren, 1977b). Verwacht kan worden dat een sterke vraag naar politieactiviteiten binnen een bepaalde regio een belangrijke factor is in het verklaren van politiesterkte. Ook hier is de variabele inwonertal dus belangrijk. Ook kan hier gedacht worden aan de rol van de gemeente, als deze een rol van centrumgemeente heeft is het te verwachten dat omliggende gemeenten vaker een beroep zullen doen op politieondersteuning. Verder kan concurrentie van buiten de eigen organisatie een rol spelen. Het kan hier gaan om zowel publieke organisaties zoals de Koninklijke Marechaussee, die veel heeft gestreden om haar plek in het politieapparaat (Smeets, 2007) als private organisaties zoals beveiligingsfirma's, die de taken van de politie deels overnemen en daarmee een sterke wisselwerking hebben met de vraag naar politiediensten vanuit de bevolking (Shearing, 1992). Complementaire organisaties zijn bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie, die vanuit haar eigen gezichtspunt een aantal eisen kan stellen aan de politie of een beroep kan doen op de politie (Fijnaut, 1980; Ministerie van Justitie, 1980).

4. METHODOLOGIE

4.1 ONDERZOEKSDESIGN

Omdat een Randomized Controlled Trial in deze context geen optie is, zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van een longitudinaal onderzoeksdesign met retrospectieve data. Er zal geen gebruik worden gemaakt van een controlegroep. Gegevens over politiesterkte zijn van (bijna) alle gemeenten in Overijssel opgevraagd en verwerkt om zo tot een analyse van de ontwikkeling van de politiesterkte te komen, met onderscheid naar mate van stedelijkheid. Gevonden gegevens zullen met elkaar vergeleken worden om te zien of er opvallende verschuivingen zijn in de politiesterkte. Daarna zullen, aan de hand van voornamelijk een documentanalyse, verklaringen worden gezocht voor de gevonden resultaten, aan de hand van het in hoofdstuk twee ontwikkelde model.

4.2 CASE SELECTIE

De eenheden van analyse zijn de verschillende gemeenten in de provincie Overijssel. Het gaat hier om alle gemeenten die vallen in het district Zwolle van de Rijkspolitie, en alle gemeenten met een eigen korps Gemeentepolitie. Zie voor een specificatie van de gemeenten naar mate van stedelijkheid het kopje 'operationalisatie'. Er kunnen hier wel vast een aantal opmerkingen gemaakt worden. Van de gemeenten Blankenham, Kuinre en Oldemarkt zijn geen data over politiesterkte beschikbaar en deze gemeenten zijn dus niet opgenomen in dit onderzoek. De gemeenten zijn in 1973 echter gefuseerd tot de gemeente IJsselham, vanaf dat jaar wordt die gemeente wel opgenomen in dit onderzoek. Op basis van de fusiegemeenten wordt de gemeente IJsselham ingedeeld in categorie A4. De gemeente Brederwiede is in 1973 ontstaan uit de gemeenten Blokzijl, Giethoorn, Vollenhove en Wanneperveen en wordt vanaf dat jaartal dan ook opgenomen in het onderzoek. Op basis van de fusiegemeenten wordt Brederwiede ingedeeld in categorie A4. Tot slot zijn, wegens een gebrek aan data, de gemeenten Ambt Delden, Stad Delden, Deventer en Noordoostpolder niet opgenomen in het onderzoek.

4.3 DATAVERZAMELING

Data over politiesterkte zijn voor de Gemeentelijke politiekorpsen verzameld uit maandrapporten en halfjaarlijkse rapporten van burgemeesters, voor de Rijkspolitie zijn deze verzameld uit kwartaalrapporten van burgemeesters en maandrapporten van districtscommandanten van de Rijkspolitie. Alle documenten zijn in handen van het Historisch Centrum Overijssel. Om de politiesterkte weer te kunnen geven als functie van de bevolking zijn ook de inwonertallen opgevraagd voor alle gemeenten. Dit is gedaan via het Centraal Bureau voor de Statistiek en is steeds gedaan voor 1 januari van het betreffende jaar. Dataverzameling is gedaan met startpunt 1971. Vanaf dat jaar zijn data met intervallen van drie jaar gebruikt. Als peildatum is steeds 1 januari van het betreffende jaar gebruikt. Wanneer data slechts over een bepaalde periode zijn opgegeven is gekozen voor de eerste maand of het eerste kwartaal van het betreffende jaar.

Naast het kwantitatieve aspect kent de studie ook een sterk kwalitatief aspect, in de vorm van een documentanalyse. Naast de documenten die zijn verwerkt om een kwantitatieve dataset van politiesterkte te kunnen maken, zijn tientallen andere documenten verwerkt met als doel inzicht te krijgen in de factoren die bijdragen aan politiesterkte, om zo een kwalitatieve duiding te kunnen geven aan de gevonden resultaten.

4.4 DATA-ANALYSE EN OPERATIONALISATIE

Met de gevonden data over politiesterkte is een dataset opgebouwd, waarin niet alleen politiesterkte maar ook inwonertallen en mate van stedelijkheid zijn opgenomen. Deze data zijn vervolgens gevisualiseerd in verschillende grafieken.

Dit onderzoek richt zich op de primaire taken van de politie en het daadwerkelijke contact met de burger. Het gaat hier dus om de operationele sterkte van de politie. De Rijksoverheid (2012) definieert dit als volgt: “de operationele sterkte gaat om politiemedewerkers met een operationele functie, dus om medewerkers die direct contact hebben met de burger of die een directe inhoudelijke bijdrage leveren aan de primaire politietaken. Bij de niet-operationele sterkte gaat het om ondersteunende functies.” Daarbij worden de rangen van opperwachtmeester (Rijkspolitie), uitgezonderd de vervangend groepscommandanten (Rijkspolitie) en brigadier (Gemeentepolitie) ingedeeld bij de categorie ‘operationeel’ aangezien deze functies voornamelijk uitvoerend werk verrichten. Adjudanten, inspecteurs en groepscommandanten worden geschaard onder leidinggevende functies vanwege de leidinggevende werkzaamheden. Dit is in navolging van onder andere Andersson et al. (1988a). Ook administratieve en technisch ondersteunende functies worden niet als operationele sterkte meegenomen. De volgende rangen van het korps Rijkspolitie worden dus meegenomen in het onderzoek: wachtmeester, wachtmeester eerste klas en opperwachtmeester. Bij de gemeentelijke politiekorpsen gaat het om de rangen van agent, hoofdagent en brigadier. Leidinggevende en administratieve functies worden wel weergegeven, maar als aparte variabele.

Daarnaast is een belangrijk onderscheid te maken tussen de feitelijke (bezetting) en organieke (formatie) sterkte. Met feitelijke sterkte wordt bedoeld: alle personeelsleden in volledig dienstverband die bij de politie werkzaam zijn, uitgezonderd monteurs, wassers, kantinepersoneel en dergelijke. De omvang van personeelskosten wordt in hoofdzaak bepaald door de feitelijke sterkte van een politie-eenheid. (Projectgroep Organisatiestructuren, 1977a, p. 347). De organieke sterkte is de door de Minister van BZK of Justitie voor een bepaald jaar vastgestelde maximale sterkte van de politie-eenheid, hoewel het zoals gezegd voor kan komen dat personeel boven deze maximale sterkte aanwezig is. Het gaat dan meestal om administratief personeel. In dit onderzoek wordt gekeken naar de werkelijke operationele slagkracht van de politie. Alleen de feitelijke sterkte zal dan ook geanalyseerd worden. Daarnaast wordt de organieke sterkte in de periode van het onderzoek uitsluitend bepaald aan de hand van inwonertallen, pas met de invoering van het PKP-verdeelsysteem begin jaren '90 worden omgevingskenmerken meegenomen in de allocatieformule. Het complexe spel van verschillende factoren kan daarom beter geanalyseerd kan worden aan de hand van de feitelijke sterkte.

Om de sterkte binnen een politie-eenheid zo precies mogelijk vast te leggen is het verstandig om deze uit te drukken in FTE. Op deze manier wordt rekening gehouden met bijvoorbeeld deeltijdwerk. In de gegeven periode is politiesterkte echter niet in FTE vastgelegd maar slechts in het aantal werkzame agenten. Aangenomen wordt echter, dat bijvoorbeeld de verhouding van deeltijduren over alle politie-eenheden min of meer gelijk is zodat er geen problemen ontstaan bij het maken van een vergelijking.

STEDELIJKHEID VAN GEMEENTEN

Om gemeenten te onderscheiden naar mate van stedelijkheid wordt het rapport “Typologie van de Nederlandse gemeenten naar urbanisatiegraad op 28 februari 1971” gebruikt (Centraal Bureau voor de Statistiek, 1983). Dit rapport onderscheidt de Nederlandse gemeenten naar drie verschillende categorieën van stedelijkheid. De subcategorieën worden in de analyse niet meegenomen, maar zijn wel te zien in bijlage 1.

CATEGORIE A: PLATTELANDSGEMEENTEN.

Als algemeen kenmerk van deze gemeenten geldt dat méér dan 20% van de mannelijke beroepsbevolking in de agrarische sector werkzaam is. Daarnaast hebben deze gemeenten een nog overwegend landelijk karakter, wat onder meer tot uitdrukking komt in het feit dat de bevolkingsdichtheid als regel minder dan 300 inwoners per km² bedraagt, terwijl de grootste woonkern als regel minder dan 5.000 inwoners telt. Er wordt gebruikt gemaakt van de subcategorieën A1 en A2 (zuiver agrarisch platteland) en A3 en A4 (overgangstypen van agrarisch naar verstedelijkt platteland), onderscheiden naar het percentage mannen werkzaam in de agrarische sector (Centraal Bureau voor de Statistiek, 1983, pp. 8-9).

CATEGORIE B: VERSTEDELIJKE PLATTELANDSGEMEENTEN

Tot deze hoofdcategorie behoren gemeenten die qua beroepsstructuur een overwegend niet-agrarisch karakter hebben (80% niet-agrarische beroepsbevolking), maar in hoofdtrekken een landelijk aanzien hebben behouden. De categorieën B1 en B2 zijn te onderscheiden naar inwonertal (hoofdwoonkern met <5.000 inwoners voor B1 en 5.000-30.000 inwoners voor B2). Er is een speciale categorie (B3) voor specifieke forensengemeenten (Centraal Bureau voor de Statistiek, 1983, p. 9).

CATEGORIE C: STEDELIJKE GEMEENTEN

Deze categorie kenmerkt zich door dichte aaneengesloten bebouwing, met in het algemeen voor de bebouwde kom een bevolkingsdichtheid van meer dan 2.000 inwoners per km² en voor het totale grondgebied van de gemeente een bevolkingsdichtheid van meer dan 300 per km². Binnen de bebouwde kom van de stedelijke woonkern woont als regel tenminste 70% van de totale gemeentelijke bevolking. Daarnaast kennen de gemeenten een gering percentage agrarische beroepsbevolking, in het algemeen minder dan 10% en is er aanwezigheid van typisch stedelijke diensten en instellingen. Er wordt gebruik gemaakt van 5 subcategorieën: C1 (plattelandstadjes), C2 (kleine steden), C3 en C4 (middelgrote steden) en C5 (grote steden) (Centraal Bureau voor de Statistiek, 1983, p. 11).

Na het toepassen van de mate van stedelijkheid op de case selectie kan het schema op de volgende pagina worden gemaakt, met een totale N van 48.

Platteland (n=24)			Verstedelijkt Platteland (n=16)	
A2 (n=2)	A3 (n=7)	A4 (n=15)	B1 (n=6)	B2 (n=10)
Markelo	Bathmen	Denekamp	Genemuiden	Avereest
Staphorst	Blokszijl	Diepenveen	Hardenberg	Borne
	Dalfsen	Gramsbergen	Hasselt	Goor
	Diepenheim	Heino	Olst	Haaksbergen
	Giethoorn	Holten	Vollenhove	den Ham
	Nieuwleusen	IJsselmuiden	Zwartsluis	Hellendoorn
	Urk	Ommen		Losser
		Raalte		Rijssen
		Steenwijkerwold		Vriezenveen
		Tubbergen		Wierden
		Wanneperveen		
		Weerselo		
		Wijhe		
		Brederwiede (vanaf 1973)		
		IJsselham (vanaf 1973)		

Verstedelijkt (n=8)			
C1 (n=1)	C2 (n=3)	C3 (n=3)	C5 (n=1)
Ootmarsum	Kampen	Almelo	Enschede
	Oldenzaal	Hengelo	
	Steenwijk	Zwolle	

POLITIEKORPSEN IN DE BETROKKEN GEMEENTEN

Alle gemeenten in de categorieën A en B maken gebruik van het Korps Rijkspolitie voor de politieke activiteiten in hun gemeente, met uitzondering van de gemeenten Hardenberg en Hellendoorn, die in verband met hun hoge inwonertal (>25.000 inwoners) een eigen politiekorps hebben.

Alle gemeenten in de Categorie C hebben hun eigen korps Gemeentepolitie, met uitzondering van de gemeente Ootmarsum dat in verband met haar lage inwonertal gebruik maakt van de Rijkspolitie.

Een bijzonderheid is te vinden bij de gemeente Raalte. Het is de enige gemeente in de selectie die de overgang doormaakt van Rijkspolitie naar een eigen korps Gemeentepolitie, in 1982.

5. RESULTATEN

In het nu volgende hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten met betrekking tot de sterkteontwikkeling in de Overijsselse gemeenten weergegeven en besproken worden. Het geeft daarmee een antwoord op het eerste deel van hoofdvraag twee, die in de hoofdstukken 6 en 7 verder beantwoord zal worden:

In hoeverre veranderde de verhouding in politiesterkte in de stad en op het platteland in Overijssel en hoe zijn veranderingen te verklaren aan de hand van door de literatuur aangedragen factoren?

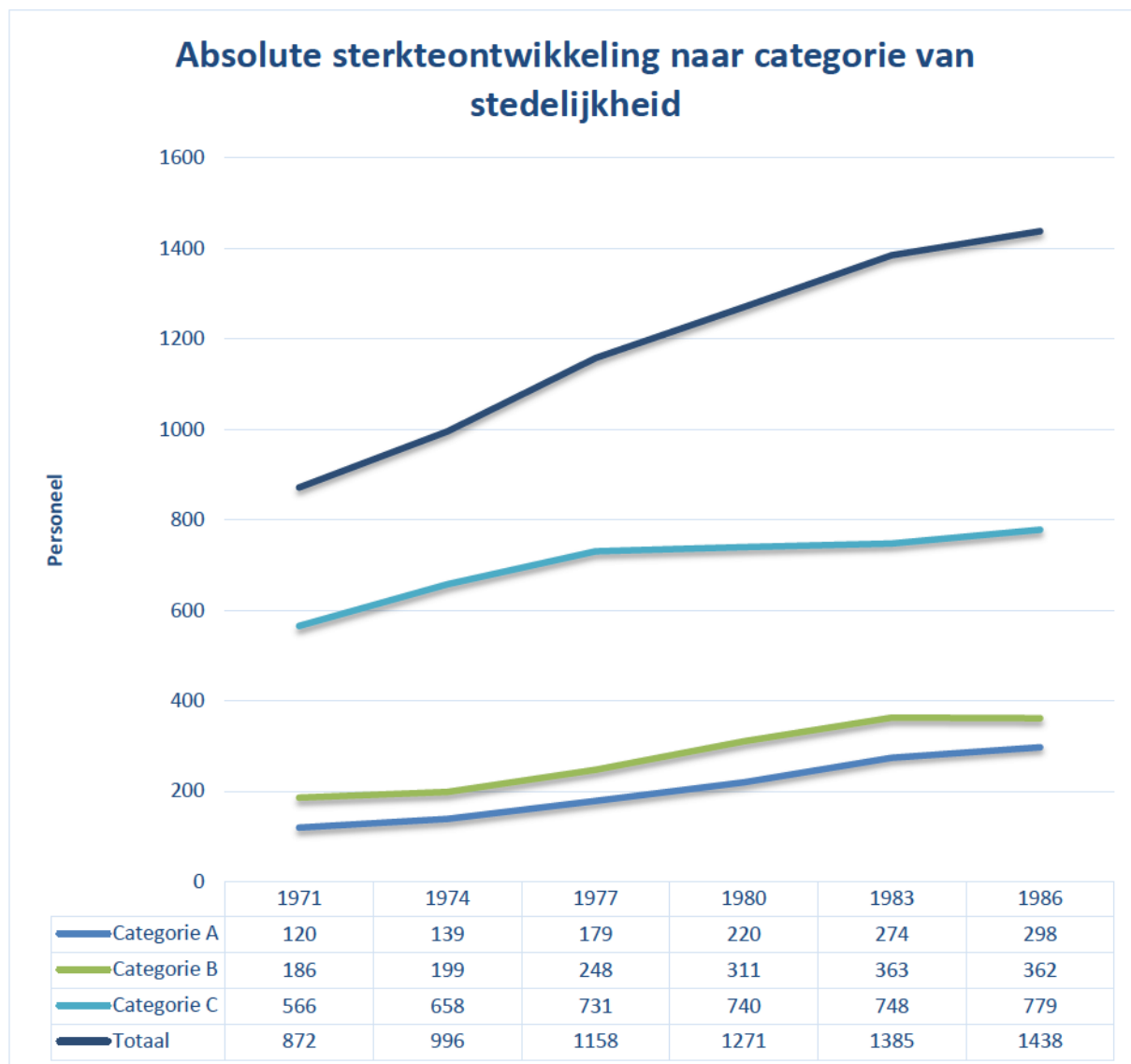
Ten behoeve van de overzichtelijkheid en om een antwoord te kunnen op deze vraag zullen deze resultaten steeds per categorie van stedelijkheid worden weergegeven. Resultaten worden weergegeven voor de periode 1971-1986. Eerst zal de bevolkingsgroei van de gemeenten onder de loep genomen worden. Daarna zal de ontwikkeling van de absolute politiesterkte geanalyseerd worden. Deze politiesterkte zal daarna worden afgezet tegen het aantal inwoners. In navolging van onder andere Bayley (1996) wordt dat gedaan door het aantal inwoners per agent te berekenen. Het blijkt dat de resultaten aansluiting vinden bij het in hoofdstuk drie opgestelde model, dat in hoofdstuk zes verder besproken zal worden. Een algemene conclusie is dat er over de hele periode een sterke stijging in de politiesterkte is te zien, die gedurende de jaren steeds meer ten goede komt aan de plattelandsgemeenten. Deze ontwikkeling is onverwacht gegeven het theoretisch kader, omdat de grote gemeenten steeds meer een centrumfunctie zijn gaan vervullen en een sterke groei van criminaliteit kenden. Daar zou dus ook een grotere vraag naar politiediensten moeten zijn ontstaan.

5.1 BEVOLKINGSGROEI

De groeicurven roepen weinig vragen op. Logischerwijs hebben de stedelijke gemeenten over de hele periode veel meer inwoners. Over de hele periode is er in alle gemeenten sprake van groei. Zowel de plattelandsgemeenten als de verstedelijkte plattelandsgemeenten maken in de periode een forse stijging door t.o.v. de verstedelijkte gemeenten, waarvan de groei na 1983 stagneert.

5.2 ABSOLUTE STERKTEONTWIKKELING, STIJGING PERSONEEL

Opvallend is de zeer sterke stijging in politiesterkte over de gehele periode. De gemeenten van de categorieën A en B maken een vergelijkbare groei door. Dit zet zich door tot 1983, wanneer de groei in de gemeenten van categorie B stagneert en zelfs met één persoon terugloopt, terwijl de groei in categorie A zich voort zet. Dit verschil is te zien in de totale groeicijfers van de A- en B-gemeenten, respectievelijk 247,9 en 194,6. De gemeenten uit categorie C maken tot 1977 een grote groei in politiesterkte door. De groei stagneert daarna vrij snel, aanhoudend tot 1983, wanneer de groei weer licht stijgt.



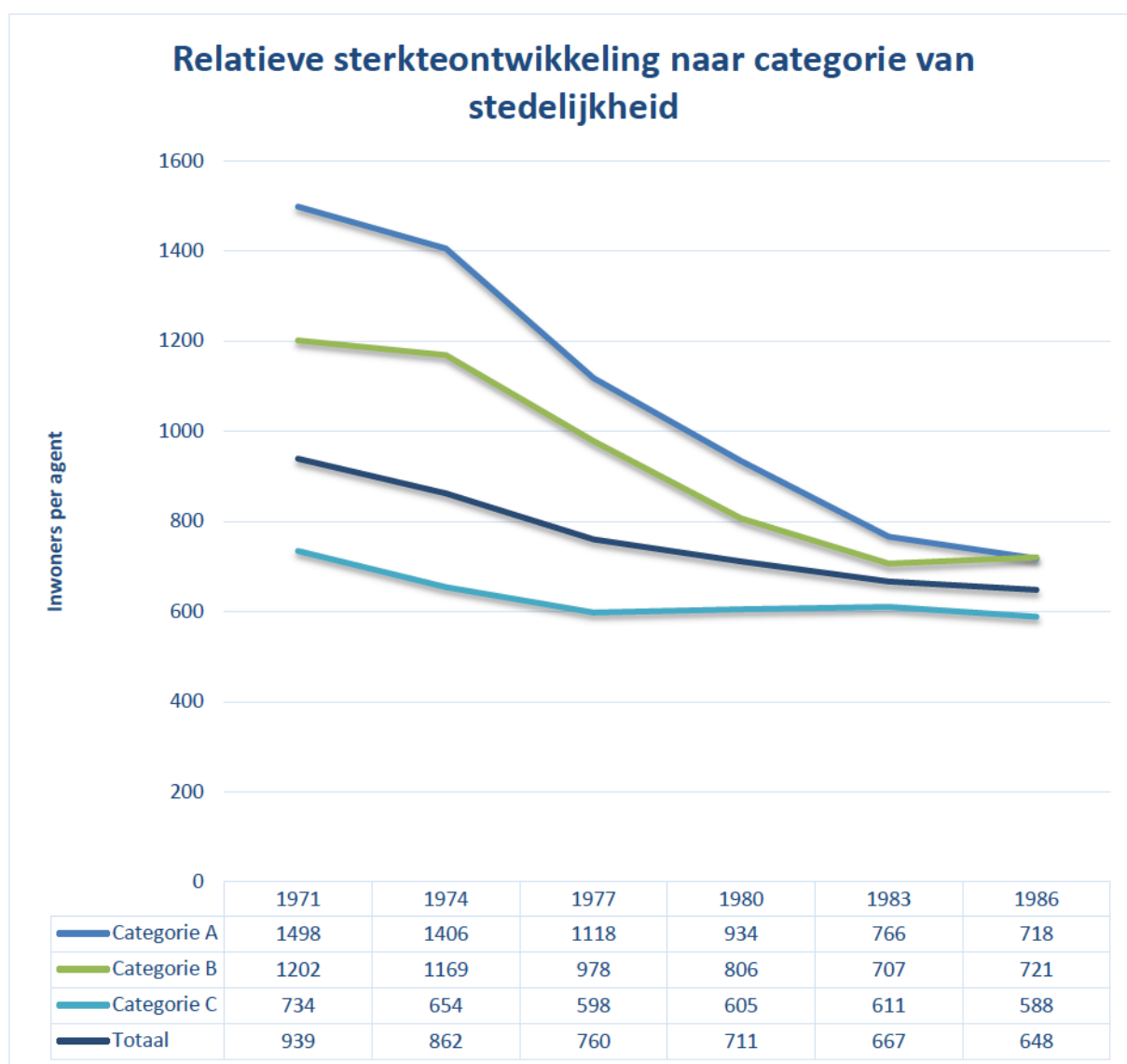
TABEL 5.2: ONTWIKKELING ABSOLUTE STERKTE, (STIJGING PERSONEEL) (GEÏNDEXEERD)

	1971	1974	1977	1980	1983	1986
Categorie A	100	115,8	149,2	183,3	228,3	247,9
Categorie B	100	107,0	133,3	167,2	195,2	194,6
Categorie C	100	116,3	129,2	130,7	132,2	137,6
Totaal	100	114,2	132,8	145,8	158,8	164,9

5.3 RELATIEVE STERKTEONTWIKKELING, AANTAL INWONERS PER AGENT

Volgens Bayley (1996) is, enigszins ongenueanceerd maar goed om een vergelijking te maken, een ratio van 400 inwoners per agent goed, en een ratio van 600 of meer inwoners per agent slecht. Duidelijk is dat de onderzochte gemeenten die ratio, zeker in 1971, bij lange na niet halen.

Aangezien de inwonertallen zich zonder al teveel bijzonderheden ontwikkelen gedurende de periode levert het afzetten van de absolute sterkte tegen de bevolking vergelijkbare resultaten op als de resultaten die hierboven zijn besproken. Het meest opvallende is in ieder geval de steeds sterker wordende nivellering naarmate de tijd vordert. De initiële verschillen in de relatieve sterkte zijn enorm, terwijl de verhoudingen in de loop van 15 jaar steeds dichter bij elkaar komen te liggen. De gemeenten van categorie A groeien het hardst in relatieve sterkte, met name in de periode 1974-1983. De gemeenten in categorie B kennen van 1974 tot 1983 ook een sterke groei, die daarna echter terugloopt. De gemeenten van categorie C kennen over de gehele periode de minste groei. Tot 1977 groeit de relatieve sterkte vrij sterk, waarna er gedurende zes jaar een lichte terugloop is in de sterkte. In de periode 1983-1986 is er weer een lichte groei waar te nemen.

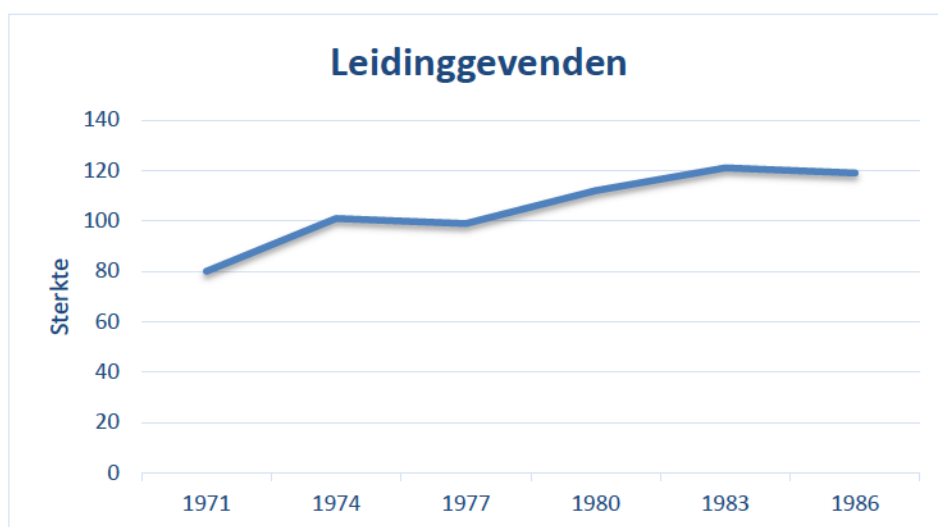
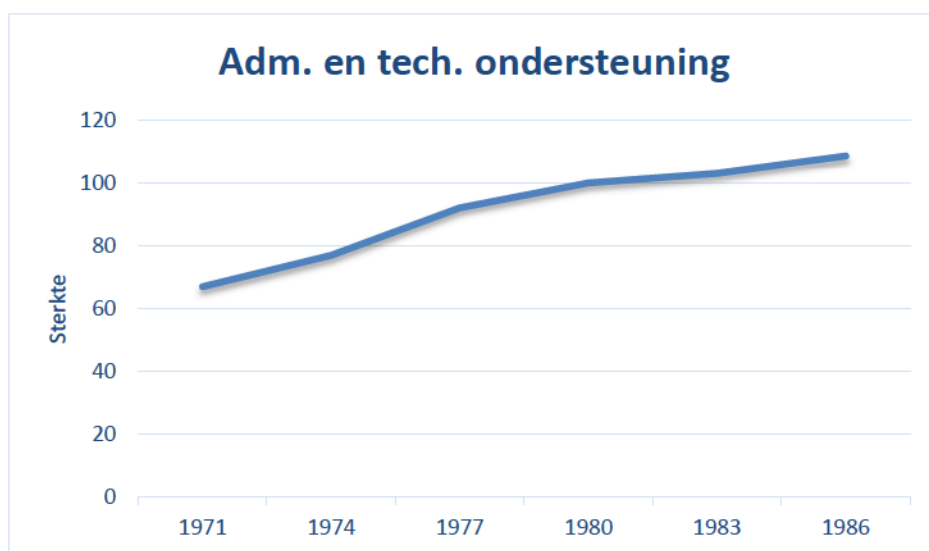


TABEL 5.3: ONTWIKKELING RELATIEVE STERKTE, INWONERS PER AGENT, GEÏNDEXEERD (LAGER IS BETER)

	1971	1974	1977	1980	1983	1986
Categorie A	100	93,8	74,6	62,3	51,1	47,9
Categorie B	100	97,3	81,4	67,1	58,8	60,0
Categorie C	100	89,1	81,5	82,4	83,1	80,1
Totaal	100	91,8	80,9	75,7	71,0	69,0

LEIDING EN ONDERSTEUNING

Interessant is ook om de groei van het leidinggevend en ondersteunend personeel onder de loep te nemen. Zo blijkt dat het administratief en technisch ondersteunend personeel gedurende de gehele periode over alle gemeenten met 63% is gegroeid, van 67 man naar 109. Het leidinggevend personeel kent van 1971 tot 1983 een sterke stijging, met een lichte daling na 1974. Na 1983 is er ook een lichte daling te zien. Over de hele periode is er een groei van 80 naar 119 man, een stijging van 49%.



6. VERKLARINGEN

In het nu volgende hoofdstuk zullen verklaringen gegeven worden voor de in hoofdstuk 5 weergegeven en besproken resultaten. Hierbij zal het model dat is opgesteld in hoofdstuk 3 gebruikt worden, met elementen uit de algemene omgeving, de taakomgeving en de organisatie van de politie. Om het model het beste te testen en een zo hoog mogelijke variantie te kunnen verklaren (R^2), zou het nodig zijn om alle factoren in het model te operationaliseren en te meten, waarna een aantal statistische analyses uitgevoerd kunnen worden. Een dergelijke volledige analyse valt echter buiten het bereik van het huidige onderzoek. Wel zullen de resultaten in dit hoofdstuk worden besproken aan de hand van de elementen uit het model zodat uiteindelijk wel een aantal conclusies getrokken kunnen worden, waarbij voornamelijk de documentanalyse een belangrijke rol zal spelen.

6.1 ALGEMENE OMGEVING: SOCIAAL DEMOGRAFISCHE EIGENSCHAPPEN

Een eerste in het oog springende verhouding is die tussen inwonertal en politiesterkte. Het lijkt dat hoe meer inwoners een gemeente heeft, hoe meer politie er in die gemeente aanwezig is. Hoewel dit een voor de hand liggende verklaring is, is de sterke samenhang toch zeer opvallend en noemenswaardig. Ter verduidelijking hieronder een overzicht van de totale sterkteontwikkeling, afgezet tegen het totale inwonertal op de zes meetpunten. Het resultaat lijkt bewijs te leveren voor een redelijk lineair verband. Hierbij kan worden opgemerkt dat politiesterkte binnen een gemeente sterker stijgt dan de bevolkingsgroei. Bij de gemeentelijke politiekorpsen hebben de steden met meer inwoners vrijwel altijd een betere verhouding van inwoners per agent dan de steden met minder inwoners. Hieruit kan worden afgeleid dat de vraag naar, of druk op, de politiediensten onevenredig hard stijgt in vergelijking met de bevolkingsgroei.



Blijkens de literatuur heeft de factor etnische minderheden een belangrijke voorspellende waarde voor politiesterkte. Ook in de praktijk blijkt de aanwezigheid van etnische minderheden enige invloed te hebben in de zin dat een grotere etnische diversiteit leidt tot meer politiesterkte. Dit is voornamelijk te zien in de gemeenten Almelo, Enschede en Hengelo, waarbij een extra contingent agenten werd toegewezen aan de steden als gevolg van de christelijke Turkse gemeenschap in die steden. Dit is echter één van de weinige voorbeelden die te vinden zijn en de daadwerkelijke sterkteverhoging blijft voor de drie steden vrij beperkt.

Opvallend en in strijd met de verwachting is de rol die criminaliteit speelt. In de literatuur wordt afgeraden om misdaad als indicator voor politiesterkte te gebruiken en dat lijkt in de resultaten terug te zien. Hoewel misdaad vaak wordt aangedragen als argument voor een sterkteverhoging van de politie, geeft de werkelijke sterkteverdeling een vreemd patroon weer. Want hoewel het voornamelijk de grote steden zijn die een sterke

groei in criminaliteit hebben meegemaakt (Projectgroep Organisatiestructuren, 1977b), zijn het de kleine gemeenten die het meest profiteren van een (relatieve) sterktegroei. Criminaliteit blijkt dus ook in dit model een zwakke verklarende factor, in ieder geval in de verwachte zin dat meer criminaliteit leidt tot meer politiesterkte.

6.2 ALGEMENE OMGEVING: FYSIEKE OMGEVINGSEIGENSCHAPPEN

Interessant is ook de rol die verstedelijking speelt bij de sterkteverdeling, en dan vooral in de sterkte ten opzichte van de bevolking. Het gaat hier vooral om de eerste periode van het onderzoek, waarin er een zeer duidelijke onderscheid is tussen de sterkte per inwoner en de mate van verstedelijking. Tegen 1986 worden de sterkteverhoudingen echter meer gelijkgetrokken. Dit komt voor een belangrijk deel door de stagnatie in sterktegroei bij de stedelijke gemeenten, terwijl de minder verstedelijkte gemeenten door blijven groeien in sterkte. Een verdere verklaring voor deze nivellering kan de reeds besproken verstedelijking van het platteland zijn, als gevolg van de sterke krimp van de agrarische sector in de 20^e eeuw (Andeweg & Irwin, 2002).

6.3 ALGEMENE OMGEVING: POLITIEKE EN CULTURELE CONTEXT

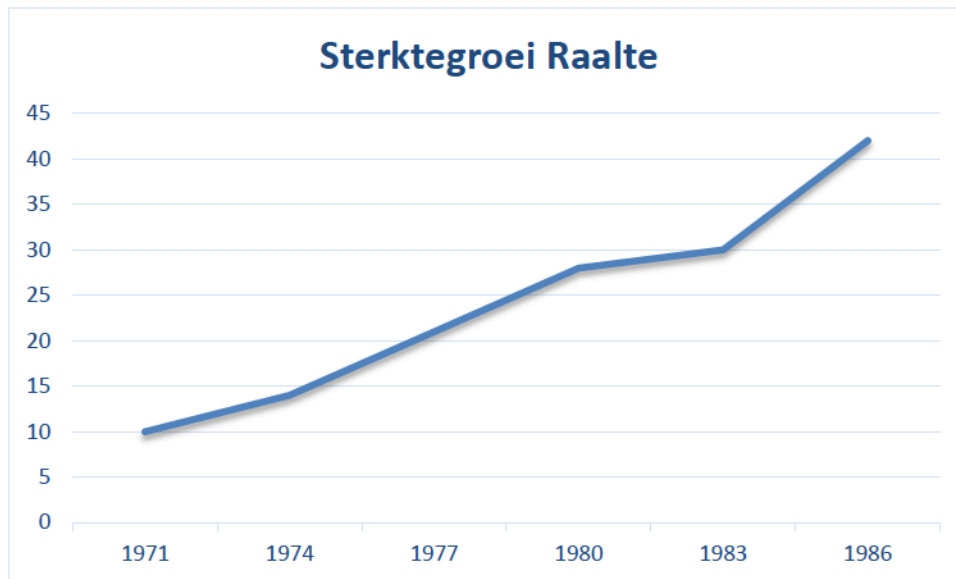
Kijkend naar de bredere culturele en politieke context zoals beschreven in hoofdstuk 2, lijkt er een samenhang te zijn tussen deze context en politiesterkte. Het platteland, dat over het algemeen het meest gelovig was en daarom het meest te leiden had van de (religieuze) ontzuiling maakte waarschijnlijk een vermindering in sociale controle door. Het is te verwachten dat deze verminderde controle wordt opgevangen door het uitbreiden van de politiesterkte in die gemeenten.

Ook de groeiende overheid en de opkomst van de verzorgingsstaat lijkt wat te kunnen zeggen voor de egalisering van de politiesterkte in Overijssel. De gedachte dat iedere burger evenveel recht heeft op sociale zekerheid en de diensten van de overheid, lijkt een verklaring voor de relatief sterke groei in politiesterkte in de kleinere gemeenten. De balans tussen werkaanbod en bereikbaarheid zoals eerder beschreven komt daarmee in het voordeel van bereikbaarheid.

Tot slot zouden de maatschappelijke onlusten in de zestiger en zeventiger jaren een rol kunnen spelen in de algehele sterktegroei. Nadat de Nederlandse politiemacht na de Duitse bezetting was verkleind, werd deze gedurende de jaren '60 weer versterkt als reactie op deze onlusten. Hoewel de grote rellen met name de hoofdstad troffen, bleef ook het platteland niet ongeroerd. De politiegroei is daar deels een antwoord op, zodat grotere maatschappelijke onlusten leiden tot meer politiesterkte.

6.4 POLITIEORGANISATIE: ORGANISATIE EN BELEID

Opvallend is de invloed die de organisatievorm (en daarmee de toegang tot hulpbronnen) heeft. Raalte, de enige gemeente die de overgang van Rijks- naar Gemeentepolitie doormaakt, in 1982, heeft op dat moment te maken met een zeer forse stijging in sterkte, na een aantal jaren van stagnatie. Dit lijkt voornamelijk te verklaren door de andere organisatievorm en het daarbij behorende verschillende budget van de Gemeentepolitie. Tekenend voor het resultaat is dat de totale sterktegroei voor de categorie A-gemeenten juist afneemt.



Een aan deze factor gerelateerde verklaring voor de sterktegroei van voornamelijk de kleinere gemeenten in Overijssel is het feit dat deze in het begin van de onderzoeksperiode te maken hadden met een zeer lage bezettingsgraad die in de loop van een aantal jaar vrijwel helemaal werd gevuld. Van de 39 gemeenten met Rijkspolitie zijn er slechts 11 die in 1971 met een volledige bezetting werken. In 1986 is dit aantal gestegen naar 28, waarbij veel gemeenten zelfs op een bezettingsgraad van meer dan 100% werken, veelal door de aanname van jonger personeel boven de sterkte.

Interessant is ook het gedachtegoed dat hooggeplaatste mensen binnen de organisatie aanhangen. De makers van het rapport 'Politie in Verandering' waren vooral politiemannen uit grotere gemeentelijke korpsen. Drie van hen zouden het later tot hoofdcommissaris schoppen (Politieacademie, 2014). Het is te verwachten dat zij in die functie alle ruimte hadden om hun ideeën in werkelijkheid te brengen. Ook de ideeën van leidinggevendenden zouden dus een belangrijke rol kunnen spelen.

6.5 POLITIEORGANISATIE: ORGANISATIE-INERTIE

Voor de invloed die organisatie-inertie heeft op sterkteontwikkeling is minder bewijs gevonden. Het uitgangspunt van dit perspectief dat bureaucratische organisaties als de politie gekenmerkt worden door een trage groei is moeilijk verenigbaar met de gevonden data, die voor een aantal gemeenten aantonen dat een zeer snelle toename in politiesterke wel degelijk mogelijk is.

6.6 TAAKOMGEVING: TOEGANG TOT HULPBRONNEN

De grote stagnatie in de gemeenten van de categorie C na 1977 kan worden verklaard aan de hand van de invloed die het rapport 'Politie in Verandering' heeft gehad. De aanbeveling van het rapport zijn door de regering in 1983 overgenomen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1982). Daarbij is het wel opvallend dat de sterkte voor de jaren na 1977 goed in verhouding blijft met de bevolkingsgroei, het lijkt er dus op dat hier wel rekening mee is gehouden. Ook voor de zeer zwakke groei in de periode 1983-1986 lijkt een verklaring in dezelfde richting te kunnen worden gevonden. De sterkte van 1 januari 1986 werd door de minister namelijk gelijkgesteld aan de sterkte per 1 januari 1985 (Minister van BZK, 1985, 1986). Dat er toch een lichte groei heeft plaatsgevonden is te verklaren omdat de sterktebevrozing betrekking heeft op de organieke sterkte. De lichte groei is mogelijk geweest doordat de werkelijke sterkte hier nog iets onder zat.

Onder toegang tot hulpbronnen worden in het model ook schakelpersonen opgenomen. In de onderzochte situatie zijn dat vooral de burgemeesters, die met hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde gebaat zijn bij een sterke politiemacht. Daarnaast worden burgemeesters, zoals beschreven, gehoord bij het vaststellen

van de (organieke) sterkte van de gemeenten, zodat zij hun invloed kunnen uitoefenen. In de geanalyseerde documenten is veel bewijs te vinden voor de invloed die burgemeesters kunnen hebben. Zo hebben de burgemeesters van Almelo, Enschede en Hengelo zoals reeds genoemd hun krachten gebundeld in 1980, in een periode waarin zich grote aantallen christelijke Turken in de gemeenten vestigden. Verzoeken tot uitbreiding van de sterkte hebben succes gehad, want alle drie de gemeenten hebben als reactie een extra contingent agenten toegewezen gekregen. Ook de sterke groei van de kleinere gemeentelijke politiekorpsen ten opzichte van de grote korpsen lijkt deels toe te schrijven aan de invloed die burgemeesters aanwenden – met name de burgemeester van Steenwijk heeft meerdere malen succes gehad met pogingen om de sterkte van zijn korps te vergroten.

Binnen de Rijkspolitie komt de invloed van de burgemeester ook vaak naar voren. Zo worden alle burgemeesters van gemeenten met Rijkspolitie om advies en instemming gevraagd waar het gaat om aanpassingen van de verdeling van de organieke sterkte, iets dat vaak tot kritiek heeft geleid van burgemeesters die benadeeld zouden worden, waarna de nieuwe verdeling op zijn minst werd uitgesteld of zelfs helemaal werd veranderd. In veel gevallen heeft de invloed van burgemeesters in ieder geval tot andere sterktebepalingen geleid, zoals duidelijk in één van de vele voorbeelden, de brief van de burgemeester van Avereest d.d. 2 augustus 1977 die ertoe heeft geleid dat de organieke sterkte in zijn gemeente, overeenkomstig het verzoek, werd verhoogd tot 22 man.

6.7 OVERIGE FACTOREN

Een aantal in het model opgenomen verklarende variabelen kan hier wegens een gebrek aan een meting van deze variabelen niet getest worden. Factoren die vooral interessant zouden zijn om te testen zijn concurrentie van organisatieonderdelen binnen de eigen organisatie (zoals de recherche) en concurrentie van andere organisaties (zoals de Marechaussee). Het feit dat deze organisaties allemaal strijden om erkenning en daarmee om budget, maakt het aannemelijk dat bijvoorbeeld een sterke groei van de recherche een negatief effect heeft op de grootte van het surveillancepersoneel. Ook de Marechaussee, die sinds het invoeren van de politiewet in 1957 een steeds sterkere plek in het politiebesteding wist te veroveren, verdient aandacht.

Een andere volgens de literatuur relevante factor zijn de economische eigenschappen van het verzorgingsgebied, en dan in het bijzonder de werkloosheid. Deze cijfers zijn alleen landelijk beschikbaar voor de onderzochte periode en kunnen dus niet bijdragen aan een verklaring

7. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Duidelijk is dat de uitspraak 'meer blauw op straat' een uitspraak is die nauwelijks zinvol te noemen is. Dit vanwege het complexe web aan factoren die allemaal invloed hebben op de verdeling van het 'blauw' op straat, verder beïnvloed door bredere maatschappelijke ontwikkelingen, die een dergelijke uitspraak reduceren tot een populistische oneliner die weinig meer doet dan het strelen van gevoelens van onveiligheid en bedreiging. Het is daarom zinvol om onderzoek te doen naar dit web aan factoren. Meestal wordt hierbij gekozen om één perspectief te onderzoeken, bijvoorbeeld om een vergelijking te maken met een ander perspectief. Het is echter zinloos om het hele plaatje van politiesterkte te willen onderzoeken met maar één perspectief, mede omdat blijkt dat de meeste factoren in het model sterk van elkaar afhankelijk zijn, met name waar het gaat om de variabele 'inwonertal'.

Deze studie is daarom een poging geweest om het totaal aan factoren inzichtelijk te maken en te verenigen in een model. Dit model is daarna toegepast op een praktijkvoorbeeld, de ontwikkeling van de politiesterkte in Overijssel tussen 1971 en 1986, om de volgende vraag te kunnen beantwoorden:

Welke factoren, in het bijzonder organisatiekenmerken of organisatieomgevingskenmerken, beïnvloeden de politiesterkte in een bepaalde gemeente?

Na een analyse van de resultaten blijken twee trends: ten eerste is er over de gehele periode sprake van een zeer sterke groei van de Overijsselse politiemacht. Daarnaast komen toevoegingen aan de politiesterkte meer en meer ten goede aan de kleinere gemeenten, waardoor de initiële sterke ongelijkheid tussen stad en platteland steeds meer genivelleerd wordt. Uit de resultaten komt naar voren dat het inwonertal van een gemeente de beste verklaring is voor een bepaalde politiesterkte in die gemeente. Deze factor geeft ook aan dat er een sterke samenhang is tussen de variabelen in het model en heeft via die andere factoren ook een sterke invloed. Zo heeft het inwonertal van een gemeente invloed op de stedelijkheid van die gemeente, maar ook op de allocatieformule die het ministerie van BZ of het ministerie van Justitie gebruikt. Verder blijkt inwonertal een goede voorspeller van de werkdruk van de politie zoals aangegeven door burgemeesters, die een stijging in inwonertal vrijwel altijd gebruiken als onderbouwing voor een verzoek om sterkteverhoging. Er is in de literatuur overigens weinig aandacht voor de rol die de burgemeester speelt als het gaat om de politiesterkte in zijn gemeente. De resultaten uit deze studie tonen meermaals aan dat de burgemeester wel degelijk een belangrijke rol kan spelen in het proces van sterkteverdeling en is daarmee een belangrijke (f)actor in het model. Ook de manier waarop de organisatie is ingericht en daarmee de toegang tot hulpbronnen blijkt een goede voorspeller voor politiesterkte, zo toont het voorbeeld van Raalte aan. Gerelateerd hieraan is de bezettingsgraad, die logischerwijs maar niet onbelangrijk ook zeer relevant is. Verder is de mate van stedelijkheid een belangrijke factor, zij het steeds minder naarmate de onderzochte tijdsperiode vordert. Dit is waarschijnlijk om twee redenen: ten eerste loopt de vraag naar (extra) politiediensten zeer sterk op bij een groei in inwonertal, ten tweede vervullen de meest stedelijke gemeenten een centrumfunctie waarop een beroep wordt gedaan door de minder stedelijke gemeenten. Etniciteit speelt ook een rol, zij het een vrij kleine: meer etnische diversiteit leidt tot een grotere vraag naar politie.

Een brede kijk levert ook interessante bevindingen op. Zo is de invloed van het rapport 'Politie in Verandering' groot geweest, met het algemeen maken van de mening dat sterkteverhogingen geen adequate oplossing zijn voor de problemen waar de politie voor staat. Dit gedachtegoed vond weerklank bij zowel de regering die de conclusies meenam in de allocatie van politiesterkte, maar ook de politiemensen zelf. Zo is een groot deel van de auteurs van het rapport terechtgekomen op hoge plaatsen binnen grote gemeentelijke politiekorpsen, waar zij het gedachtegoed van het rapport hebben kunnen uitdragen. Het wegvallen van de sociale controle als gevolg van de ontzuiling zou verder ook een belangrijk effect kunnen hebben, omdat "de elite (in de verzuielde samenleving) niet alleen over het publieke leven heerste, maar ook op het terrein van de persoonlijke omgangsvormen. Leidende politici gedroegen zich als niet-aflatende zedenmeesters" (De Liagre Böhl, 2013, p. 297). Het wegvallen van die sociale controle moest opgevangen worden door de overheid en in het bijzonder

door de politie, zoals Ossewaarde (2006, p.167) beschrijft: “de wet is één van de instrumenten van sociale controle, die in werking treedt op het moment dat gewoonten en tradities de gemeenschapsleden (vooral burgers en christenen) niet meer met elkaar verbinden. Die wet wordt gebruikt op het moment dat burgers zichzelf niet langer kunnen besturen en verzorgen in hun gewoonten en normen”. Daaraan wordt toegevoegd: “Die wetten en regels van de rechtstaat waaraan zij worden gebonden worden niet door henzelf gehandhaafd, maar door de rechtstaat, door de politie en andere bureaucratieën”. De algehele sterke politiegroei in deze periode is vanuit deze bredere kijk verder mogelijk te verklaren als reactie op de ontwikkelingen in de jaren '60. De politie, die door de Duitse bezetter sterk was uitgebreid vanwege de grote behoefte aan een sterk handhavingsapparaat werd na de bevrijding weer verkleind (Meershoek, 2007). Als reactie op de groei van protestbewegingen werd de politie in de jaren '60 echter weer sterk uitgebreid. Een verklaring voor de nivellering van de politiesterkte over stad en platteland lijkt te vinden in de opkomst van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande gedachte dat iedere burger evenveel recht heeft op de diensten van de overheid. De centrale afweging wat betreft stad/platteland tussen bereikbaarheid en werkaanbod komt daarmee aan de kant van bereikbaarheid te liggen. Een nivellerend effect kan verder nog gevonden worden in de sterk groeiende overheid en de daarmee gepaarde administratieve ondersteuning. Zoals weergegeven is het personeel werkzaam in de technische en administratieve ondersteuning sterk gegroeid alsmede het aantal leidinggevendenden. Een nivellerend effect treedt hierin op omdat er tussen politiediensten relatief weinig verschil zit wat betreft de administratieve ondersteuning; in een grote stad als Enschede is er niet meer mankracht nodig om beleid over een bepaald onderwerp te ontwikkelen dan in bijvoorbeeld Raalte.

7.1 DISCUSSIE

Het huidige onderzoek biedt een goede eerste stap met betrekking tot een model om het geheel aan factoren die van invloed zijn op politiesterkte in kaart te brengen. Voor een aantal factoren is overtuigend bewijs gevonden. De opzet van de studie kent echter ook een aantal knelpunten.

De grootste tekortkoming is dat het, binnen het kader van deze studie, niet mogelijk is geweest om alle factoren in het model te operationaliseren en te meten voor de gebruikte periode. Het gevolg hiervan is dat het niet mogelijk is om de totale verklaarde variantie van het model weer te kunnen geven en bij het trekken van conclusies altijd een slag om de arm moet worden gehouden. Bijkomend nadeel is dat er geen statistische tests zijn uitgevoerd en er dus ook geen uitspraken kunnen worden gedaan over statistische significantie.

Een tweede punt is dat er in de gebruikte tijdspanne slechts één organisatorische indeling van de politie is geweest. In de periode 1971-2014 hebben er echter drie volledig verschillende organisatievormen bestaan in Nederland. De organisatievorm met Rijks- en Gemeentepolitie is in 1993 overgegaan in een geografisch gedecentraliseerde organisatie waarin gebruik werd gemaakt van regiokorpsen, die in 2012 zijn opgeheven met de komst van de Nationale politie waarin juist werd gekozen voor een sterk gecentraliseerde inrichting. Deze vergaande organisatieveranderingen hebben ongetwijfeld invloed gehad op de verdeling van het blauw op straat en zullen dan ook een grote invloed hebben gehad op de factor ‘organisatie en beleid’ in het model. Het bleek echter niet mogelijk om gegevens te verzamelen over de periode 1993-2012, waardoor er in deze studie voor gekozen is om slechts de organisatie met Rijks- en Gemeentepolitie te onderzoeken. Het feit dat recentere data met betrekking tot politiesterkte niet waren te achterhalen heeft een ander nadeel. Het was niet mogelijk om meer variabelen uit het model te testen, omdat veel gegevens van het CBS (bijvoorbeeld met betrekking tot misdaad en werkloosheid) slechts een aantal jaar teruggaan.

Verder is de rol die etnische minderheden spelen in de ontwikkeling van politiesterkte tegenwoordig waarschijnlijk veel groter dan de resultaten die in het model naar voren zijn gekomen. Zo is het percentage niet-Westerse minderheden van de totale Nederlandse bevolking sinds de jaren '70 sterk gestegen, zo blijkt uit cijfers van het CBS. Het is te verwachten dat deze grotere etnische diversiteit een grotere druk uitoefent op de politie, en de politie ook voor nieuwe uitdagingen stelt.

Een laatste punt van kritiek is dat er in deze studie gebruik is gemaakt van sterktecijfers uitgedrukt in personeel in plaats van in uren. Hier is weinig aan te doen omdat de korpsen niet op een andere manier verslag deden, maar het zou echter wel een vertekend beeld kunnen geven door de opkomst van het deeltijdwerken. De werkelijke groei zou hierdoor iets minder sterk kunnen zijn dan de data gepresenteerd in het onderzoek doen vermoeden. Aangenomen wordt echter dat het een goede vergelijking tussen de gemeenten onderling niet in de weg staat.

In deze studie is een aantal factoren onderzocht die door de literatuur als significant zijn aangemerkt. In deze studie is echter minder bewijs gevonden voor een aantal zaken. Organisatie-inertie zoals aangedragen door onder andere Nalla et al. (1997) bleek hier weinig waarde te hebben, evenmin als criminaliteit zoals aangedragen door Greenberg et al (1983). De door Greenberg et al. (1985) aangedragen factor beschikbaarheid van hulpbronnen bleek echter wel van belang, net als de factor inwonertal zoals aangedragen door Pauwels et al. (2012).

7.2 AANBEVELINGEN

Zoals aangegeven was het binnen dit onderzoek niet mogelijk om alle factoren in het aangedragen model te operationaliseren en te meten. Om het model volledig te kunnen testen is het wenselijk dat dit wel gebeurt. Het zou hier voornamelijk gaan om het onderzoeken van de rol van de burgemeester (of vergelijkbare functie), aangezien dit een factor is die in de literatuur niet kwantitatief onderzocht is, maar volgens deze studie wel degelijk een belangrijke bijdrage kan leveren. Daarnaast is het zinvol om de relatie tussen concurrerende en complementaire organisaties en de invloed daarvan op de sterkte verder te onderzoeken. Het zijn factoren waarvan, op basis van de literatuur, kan worden aangenomen dat ze effect hebben op de sterkteverdeling van de politie, maar waarvoor geen statistische onderbouwing bestaat. Ook fysieke eigenschappen van de omgeving zijn nauwelijks onderzocht. Het zou dan voornamelijk gaan om de aanwezigheid van belangrijke wegen en de oppervlakte van het verzorgingsgebied.

Zoals is gebleken kan een bepaalde sterkteverdeling beter worden begrepen wanneer ook wordt gekeken naar bredere maatschappelijke processen en ontwikkelingen. In de jaren '70 en '80 waren deze ontwikkelingen voornamelijk de opkomst van de verzorgingsstaat en de ontzuiling. Ook in het huidige tijdsbestek zouden maatschappelijke ontwikkelingen kunnen bijdragen aan een bepaalde sterkteverdeling. Het verder ontwikkelen van de participatiestaat, bijvoorbeeld, kan leiden tot een grotere verantwoordelijkheid van wijkraden bij het voorkomen van criminaliteit. Dit zou weer leiden tot een vermindering van de druk op politiediensten. Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is al het netwerk 'Burgernet', dat echter met een verdere ontwikkeling van de participatiestaat nog veel groter kan worden. Een belangrijke rol kan hier ook liggen in sociale media, waarmee bewoners eenvoudig afspraken kunnen maken over het veiliger maken van hun woonwijk.

Sterkteverdeling blijkt voor een groot deel het resultaat te zijn van macrosociologische processen waar een individu weinig invloed op heeft. Zoals echter is gebleken is er wel degelijk ruimte om invloed aan te wenden in de processen van sterkteverdeling. Zo is de invloed die een burgemeester kan aanwenden meermaals succesvol gebleken in de strijd om een zo groot mogelijk aandeel in de politiesterkte van een regio. De mogelijke rol van een dergelijke functionaris is iets waar niet alleen burgemeesters, maar ook beleidsmakers en politiemensen, goed aan zouden doen om te onthouden.

Men kan zich echter ook afvragen of 'meer blauw op straat' überhaupt wel de oplossing voor het probleem is. Er zijn immers meer manieren om de taken die de politie heeft tot een goed einde te brengen. Zo is het verhogen van politiesterkte niet per se de beste manier om effectiever op te kunnen treden en is het zelfs een heel kostbare strategie, aangezien er, om een constante verhoging van politieaanwezigheid te bewerkstelligen, veel meer politiemensen moeten worden aangenomen dan men misschien op het eerste moment zou denken. Het is wellicht verstandiger om de eigen organisatie onder de loep te nemen, zoals in 1977 al werd voorgesteld

in het rapport 'Politie in Verandering'. Dat deze denkwijze nog steeds actueel is blijkt uit de politiereorganisatie van 2012. In een tijd waarin veel overheidstaken door de markt worden overgenomen, veel meer dan in 1971-1986, is het wellicht ook raadzaam om een sterkere samenwerking met andere partijen zoals de private beveiligingswereld, op te zoeken.

LITERATUUR

- Andersson, Elffers, & Felix. (1988a). De landdienst van het korps Rijkspolitie kwantitatief onderzocht: Project Kwantificering Politiewerk. Utrecht: Andersson, Elffers, Felix.
- Andersson, Elffers, & Felix. (1988b). Eenentwintig politiekorpsen met gelijke maat gemeten: Project Kwantificering Politiewerk. Utrecht: Andersson, Elffers, Felix.
- Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (1993). *Dutch government and politics*: Macmillan.
- Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (2002). Governance and Politics of the Netherlands (Comparative Government and Politics). *New York*.
- Audit Commission. (1990). Calling All Forces: Improving Police Communications Rooms. *Police PaperNo, 5*.
- Bayley, D. H. (1996). *Police for the Future*: Oxford University Press.
- CDA. (2011). CDA neemt initiatief voor rechtvaardiger verdeling politiesterkte. Retrieved 11-3, 2014, from <https://www.cda.nl/zuid-holland/zoetermeer/actueel/toon/cda-neemt-initiatief-voor-rechtvaardiger-verdeling-politiesterkte/>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (1983). Typologie van de Nederlandse gemeenten naar urbanisatiegraad op 28 februari 1971. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, 529-547.
- De Liagre Böhl, H. (2013). Consensus en stabilisatie. De kwaliteit van de democratie, 1945-2000 *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012*. Amsterdam: Boom.
- Evan, W. M. (1965). Toward a theory of inter-organizational relations. *Management Science*, 11(10), B-217-B-230.
- Fijnaut, C. J. C. F. (1980). Waar ging het met de politie-organisatie in de jaren '70 heen? *Tijdschrift voor de Politie*, 11.
- Greenberg, D. F., Kessler, R. C., & Loftin, C. (1983). The effect of police employment on crime. *Criminology*, 21(3), 375-394.
- Greenberg, D. F., Kessler, R. C., & Loftin, C. (1985). Social inequality and crime control. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 684-704.
- Haagsma, J. H., Rümke, T. M., Smits, I., Van der Veer, E., & Wiebrens, C. J. (2012). De sterkte van de arm: feiten en mythes. *Politie en Wetenschap*. Amsterdam, 2012: Reed Business.
- Hall, R. H. (1977). *Organizations. Structures, Processes and outcomes*: Prentice hall.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1984). Structural inertia and organizational change. *American Sociological Review*, 149-164.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human service organizations*: Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.
- Home Office-Treasury Department. (1989). Police Manpower: Report of a Joint Home Office/Treasury Working Group: HMSO, June.
- Houska, J. J. (1985). *Influencing mass political behavior: Elites and political subcultures in the Netherlands and Austria*: Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- Jacobs, D., & Helms, R. E. (1997). Testing coercive explanations for order: The determinants of law enforcement strength over time. *Social Forces*, 75(4), 1361-1392.

- Kennedy, D. M. (1993). *The strategic management of police resources*: US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- Kent, S. L., & Jacobs, D. (2005). Minority threat and police strength from 1980 to 2000: a fixed-effects analysis of nonlinear and interactive effects in large US cities. *Criminology*, 43(3), 731-760.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in plural societies: A comparative exploration*: Yale University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage.
- McCarty, W. P., & Ren, L. (2012). Determinants of Police Strength in Large US Cities During the 1990s A Fixed-Effects Panel Analysis. *Crime & Delinquency*, 58(3), 397-424.
- McDowall, D., & Loftin, C. (1986). Fiscal politics and the police: Detroit, 1928–76. *Social Forces*, 65(1), 162-176.
- Meershoek, G. (2007). *De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam: Boom.
- Minister van BZK. (1985). Definitieve sterkte en formatie Gemeentepolitie 1985.
- Minister van BZK. (1986). Voorlopige sterkte Gemeentepolitie 1986.
- Ministerie van BZK. (1983). Rapport van de werkgroep Verdeling Sterkte Gemeentepolitie. Den Haag.
- Ministerie van Justitie. (1980). Rapport inzake de structuur en formatie van het staforgaan van een district te land van het Korps Rijkspolitie: Ministerie van Justitie, Stafbureau Organisatie en Efficiency.
- Monkkonen, E. H. (1992). History of urban police. *Crime and Justice*, 547-580.
- Nalla, M. K. (1992). Perspectives on the growth of police bureaucracies, 1948–1984: An examination of three explanations. *Policing and Society: An International Journal*, 3(1), 51-61.
- Nalla, M. K., Lynch, M. J., & Leiber, M. J. (1997). Determinants of police growth in Phoenix, 1950–1988. *Justice Quarterly*, 14(1), 115-143.
- Ossewaarde, R. (2006). *Maatschappelijke organisaties: een sociologische inleiding*: Boom onderwijs.
- Pauwels, L., Noppe, J., & Verhage, A. (2012). Politiesterkte en omgevingsindicatoren: methodologische lessen uit een verkennende omgevingsanalyse naar basisfunctionaliteiten. *PANOPTICON*, 33(6), 506-529.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependency perspective*. New York: Harper and Row.
- Politieacademie. (2014). Canon Politiegeschiedenis. from <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/Lectoraten/Politiegeschiedenis/Pages/LectoraatPolitiegeschiedenis.aspx>
- Projectgroep Organisatiestructuren. (1977a). Politie in verandering: een voorlopig theoretisch model. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Projectgroep Organisatiestructuren. (1977b). Politie in verandering: een voorlopig theoretisch model. Bijlagen. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Projectgroep Organisatiestructuren. (1979). Sterkte van de Politie. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Punch, M. (2006). Van ‘alles mag’ naar ‘zero tolerance’: policy transfer en de Nederlandse politie. *opdracht van Politie en Wetenschap*.
- Reformatorisch dagblad. (1972). Rijkspolitie zit met personeelstekort, 23 november 1972. Retrieved 18-6, 2014, from <http://www.digibron.nl/search/detail/012ea89ce305b4b55223e15d/rijkspolitie-zit-met-personeelstekort>

- Rijksoverheid. (2012). Operationele sterkte politie 50.587 fte. from <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/07/19/operationele-sterkte-politie-50-587-fte.html>
- Shearing, C. D. (1992). The Relation between Public and Private Policing. *Crime and Justice*, 15, 399-434. doi: 10.2307/1147622
- Smeets, J. P. E. G. (2007). *Verdeeldheid en eenheid in het Rijkspolitieapparaat*. Amsterdam: Boom.
- Stone, R., Kemp, T., & Weldon, G. (1994). *Part-time working and job sharing in the police service* (Vol. 7): Home Office Police Department.
- Stults, B. J., & Baumer, E. P. (2007). Racial Context and Police Force Size: Evaluating the Empirical Validity of the Minority Threat Perspective. *American Journal of Sociology*, 113(2), 507-546. doi: 10.1086/518906
- Trouw.nl. (2013). Nationale Politie laat platteland in de steek. Retrieved 13-3, 2014, from <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/3557232/2013/12/06/Nationale-politie-laat-platteland-in-de-steek.dhtml>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1975). Nota naar aanleiding van het verslag. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1976.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1982). *Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de Regering gegeven antwoorden, 19 maart 1982*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1982). [Sterkte van de Politie].
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1983). [Verdeling sterkte Gemeentepolitie].
- Young, M. D. (1958). *The rise of the meritocracy*: Transaction Publishers.
- Zhao, J., Ren, L., & Lovrich, N. P. (2012). Political culture versus socioeconomic approaches to predicting police strength in US police agencies results of a longitudinal study, 1993 to 2003. *Crime & Delinquency*, 58(2), 167-195.

GERAADPLEEGDE ARCHIEVEN

Centraal bureau voor de Statistiek.

Historisch Centrum Overijssel. Archief Commissaris van de Koningin, 1971-1993.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: STERKTEGROEI NEDERLANDSE GEMEENTEN

Gemeente	Korps	Stedelijkheid	1971	1974	1977	1980	1983	1986
Markelo	RP	A2	6	6	7	9	9	10
Staphorst	RP	A2	6	7	11	14	17	19
Bathmen	RP	A3	3	4	4	4	6	6
Blokszijl	RP	A3	1					
Dalfsen	RP	A3	5	9	10	15	18	18
Diepenheim	RP	A3	3	3	1	3	4	3
Giethoorn	RP	A3	2					
Nieuwleusen	RP	A3	3	3	6	7	10	10
Urk	RP	A3	5	5	6	8	13	15
Raalte	RP/GP	A4	10	14	21	28	30	42
Denekamp	RP	A4	7	7	12	14	17	19
Brederwiede	RP	A4		9	13	13	18	19
IJsselham	RP	A4		3	4	5	6	6
Diepenveen	RP	A4	9	10	12	11	13	13
Gramsbergen	RP	A4	5	6	5	6	9	9
Heino	RP	A4	2	3	5	6	8	8
Holten	RP	A4	4	5	9	9	12	11
IJsselmuiden	RP	A4	7	10	9	12	14	15
Ommen	RP	A4	11	11	15	17	24	23
Steenwijkerwold	RP	A4	5					
Tubbergen	RP	A4	13	13	15	22	23	26
Wanneperveen	RP	A4	2					
Weerselo	RP	A4	6	6	8	9	13	15
Wijhe	RP	A4	5	5	6	8	10	11
Hardenberg	GP	B1	28	36	35	46	42	43
Genemuiden	RP	B1	3	3	5	6	9	7
Hasselt	RP	B1	2	3	5	6	8	7
Olst	RP	B1	6	6	8	8	11	9
Vollenhove	RP	B1	6					
Zwartsluis	RP	B1	2	3	2	5	5	6
Hellendoorn	GP	B2	30	32	41	45	46	51
Avereest	RP	B2	9	10	14	22	28	24
Borne	RP	B2	12	11	21	21	27	27
Den Ham	RP	B2	7	7	12	13	18	19
Goor	RP	B2	10	10	12	13	17	15
Haaksbergen	RP	B2	16	18	21	20	27	29
Losser	RP	B2	16	14	18	20	26	27
Rijssen	RP	B2	15	18	17	25	30	31
Vriezenveen	RP	B2	11	11	18	34	38	38
Wierden	RP	B2	13	17	19	27	31	29
Ootmarsum	RP	C1	3	3	3	5	5	6

Kampen	GP	C2	37	44	51	53	49	55
Oldenzaal	GP	C2	29	33	35	38	38	40
Steenwijk	GP	C2	21	27	29	31	34	39
Almelo	GP	C4	76	93	96	92	93	100
Hengelo	GP	C4	97	91	106	112	114	117
Zwolle	GP	C4	104	116	135	127	132	136
Enschede	GP	C5	199	251	276	282	283	286

BIJLAGE 2: ORGANISATORISCHE INDELING LANDGROEPEN RIJKSPOLITIE, DISTRICT ZWOLLE

Groep	Gemeenten
Avereest	Avereest
Borne	Borne
Brederwiede	Brederwiede
	IJsselham
Dalfsen	Dalfsen
	Nieuwleusen
Delden (<i>niet opgenomen in onderzoek</i>)	Stad Delden
	Ambt Delden
Denekamp	Denekamp
	Ootmarsum
Diepenveen	Diepenveen
	Bathmen
Goor	Goor
	Diepenheim
	Markelo
Gramsbergen	Gramsbergen
Haaksbergen	Haaksbergen
Holten	Holten
Losser	Losser
Ommen	Ommen
Raalte	Raalte
Rijssen	Rijssen
Staphorst	Staphorst
Tubbergen	Tubbergen
Urk	Urk
Vriezenveen	Vriezenveen
	Den Ham
Weerselo	Weerselo
Wierden	Wierden
Wijhe	Wijhe
	Olst
	Heino
IJsselmuiden	IJsselmuiden
	Genemuiden
	Hasselt
	Zwartsluis