



## *De sterkte van de arm: feiten en mythes*







# De sterkte van de arm: feiten en mythes

De ontwikkeling van de politiesterkte sinds 1994

J.H. Haagsma  
T.M. Rümke  
I. Smits  
E. van der Veer  
C.J. Wiebrens





In opdracht van:  
Programma Politie & Wetenschap

Omslagfoto: Arie Kievit/Hollandse Hoogte

Ontwerp + omslag:  
Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 582 2

NUR: 600, 824

Realisatie:  
Reed Business, Amsterdam  
©2012 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Andersson Elffers Felix, Utrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

# Inhoud

1	Top 10 bevindingen	9
2	Samenvatting en conclusies	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Methodologie	14
2.3	Ontwikkeling van de politiesterkte	16
2.3.1	Totale ontwikkeling	16
2.3.2	Primaire uitvoering	20
2.3.3	Specialismen	20
2.3.4	Ondersteuning	22
2.3.5	Leiding & overhead	23
2.3.6	Conclusie	24
2.4	Effecten van landelijke impulsen	25
2.4.1	Inleiding	25
2.4.2	Opsporing	26
2.4.3	Wijkgerichte aanpak	26
2.4.4	Jeugd	27
2.4.5	Geweld	28
2.4.6	Conclusie	29
3	Inleiding	31
3.1	Aanleiding	31
3.2	Vraagstelling	32
3.3	Leeswijzer	33

4	Methodologie	35
4.1	Operationalisatie	35
4.2	Dataverzameling	36
4.3	Data-analyse	41
5	Ontwikkeling van de politiesterkte	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Totale ontwikkeling	44
5.3	Primair uitvoerend	47
5.4	Specialismen	49
5.4.1	Opsporingsspecialismen	50
5.4.2	Overige specialismen	51
5.5	Ondersteuning	52
5.5.1	Opsporingsondersteuning	53
5.5.2	Informatieondersteuning	54
5.5.3	Overige ondersteuning	55
5.6	Leiding & overhead	56
5.7	Totale formatie regiokorpsen naar mate van stedelijkheid	58
5.8	Conclusies	62
6	Landelijke impulsen	65
6.1	Inleiding	65
6.2	De relatie Rijk-regiokorpsen	65
6.3	Beleidsimpulsen: juridische grondslag	66
6.4	De beleidsplannen in het kort	69
6.5	Budgetimpulsen: juridische grondslag	72
6.6	Budgetontwikkeling algemeen	74
6.7	Relatie met het 5+-venstermodel	76
6.8	Conclusie en conceptueel model	77

<b>7</b>	<b>Landelijke impulsen in de praktijk</b>	<b>81</b>
7.1	Inleiding	81
7.2	Opsporing	82
7.3	Wijkgerichte aanpak	88
7.4	Jeugd	92
7.5	Geweld	98
7.6	Conclusie	101
	<b>Literatuur</b>	<b>105</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>107</b>
1	Beschikbare formatieplannen	107
2	Definitie functies per taakveld ten behoeve van benchmark	108
3	Resultaten benchmark (absoluut en relatief)	112
4	Lijst van gebruikte afkortingen	126





## Top 10 bevindingen

### 1 *Formatieve sterkte politie in 1994-2009 sterk toegenomen, ook relatief gezien*

Tussen 1994 en 2009 kende de formatieve sterkte van de Nederlandse politie een groei van 29% (van 37.825 fte in 1994 naar 48.834 fte in 2009). Het inwonertal van Nederland nam in die tijd met 7% toe. Tot 2004 bleef de groei van de (zeer) sterk stedelijke politieregio's achter bij die van de minder verstedelijkte politieregio's.

### 2 *Trefwoorden: centralisatie, opsporing, technologie, informatie en beleid*

Bij de ontwikkeling van de formatieve sterkte binnen de korpsen tussen 1994 en 2009 liggen de accenten bij centralisatie, opsporing, technologie, informatie en beleid.

### 3 *Sterkere groei bij het KLPD dan bij de regiokorpsen*

De landelijke dienst, het KLPD, kende de grootste groei van alle 26 politiekorpsen. In 1994 telde het KLPD ruim 2800 fte, in 2009 lag de formatieve sterkte boven de 5000 fte.

### 4 *Formatieve sterkte primaire uitvoering afgenomen; ondersteuning toegenomen*

Voor het onderzoek is de formatieve sterkte verdeeld naar vier taakvelden: (1) primair uitvoerend, (2) specialismen, (3) ondersteuning en (4) leiding & overheid. Tussen 1994 en 2009 zijn vooral de relatieve aandelen van de primaire uitvoering en de ondersteuning sterk gewijzigd. Het relatieve aandeel van de

primaire uitvoering loopt met 7% terug, dat van de ondersteuning neemt met 6% toe. De toename van de ondersteuning is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het groeiend belang van informatie en technologie binnen de politie.

## 5 *Formatieve sterkte wijk- en districtsrecherche bijna verdubbeld*

Binnen de primaire uitvoering wordt de sterkte van de wijk- en districtsrecherche tussen 1994 en 2009 bijna verdubbeld. De absolute omvang van de basispolitiezorg en de gebieds- en wijkzorg blijft nagenoeg gelijk tussen 1994 en 2009. Relatief daalt de aandacht voor gebieds- en wijkzorg. Daarbij moet worden opgemerkt dat een aantal werkzaamheden (zoals receptie, opnemen van vermissingen, e.d.) de afgelopen jaren naar administratieve en ondersteunende functies zijn overgeheveld.

## 6 *Extra aandacht voor opsporing ook zichtbaar bij specialismen en ondersteuning*

De (bijna) verdubbeling van de wijk- en districtsrecherche illustreert het toegenomen belang van de opsporing in de onderzochte periode. Dat is onder meer ook zichtbaar bij de specialismen, waar sprake is van meer formatieve sterkte voor de inzet op zware en georganiseerde criminaliteit, jeugd en zeden, kernteams en fraude en computercriminaliteit. Binnen de ondersteuning is sprake van een aanmerkelijke groei van personeel ten behoeve van misdaadanalyse, forensisch technische ondersteuning, informatie en herkenningdienst en regionale inlichtingendiensten.

## 7 *Sinds 2006 meer formatie bestemd voor leiding & overhead*

Tot en met 2004 bedraagt het relatieve aandeel van leiding & overhead circa 26% van de formatieve sterkte. In 2009 is dat, mede door de inrichting van de vtsPN (2006), opgelopen tot 29%. Binnen de 25 regiokorpsen (dus exclusief KLPD en vtsPN) nam het relatieve aandeel leiding & overhead met 1% af. De grootste afname qua formatie van leiding & overhead (-8%) is te constateren bij de (zeer) sterk stedelijke korpsen.

## 8 Focus op P&O, beleid en control

Een meer dan gemiddelde stijging bij het taakveld leiding & overhead is te constateren bij staffuncties als P&O, beleid en control. Toenemende samenwerking in de strafrechtketen, samenwerking vanwege integraal veiligheidsbeleid en beleidsdrukte op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau vergen meer ‘blauw achter het bureau’. Deze stijging van formatie ten behoeve van overhead wekt de indruk dat, gezien de daling van de formatie van het totale taakveld leiding & overhead binnen regiokorpsen, de formatie van de leiding sterk is gedaald.

## 9 In verhouding tot buitenland niet weinig fte, wel meer taken

Vergelijking van de Nederlandse politie met de politie in een aantal omliggende landen leert dat Nederland niet negatief afsteekt met betrekking tot de sterkte van de politie en de toename van sterkte in de afgelopen jaren. Wel kent de Nederlandse politie, in vergelijking met die van de omliggende landen, meer taken en opereert zij in een andere omgeving. Aspecten als relatie met bestuur, integraal veiligheidsbeleid en samenwerking in de strafrechtketen zijn vrijwel uniek voor de Nederlandse politie.

## 10 Sturing werkt!

In de onderzochte periode is in toenemende mate sprake van meer sturing door middel van geoormerkte budgetten of prioriteiten. Sturing werkt, zo blijkt uit het onderzoek.



## Samenvatting en conclusies

### 2.1 Inleiding

De Call 2009 van het programma Politie & Wetenschap bevat drie onderzoeksvragen: de eerste heeft betrekking op de sterktegroei van de Nederlandse politie sinds de reorganisatie van 1994, de tweede op hoe die groei is onderbouwd en de derde op hoe en waarvoor en met welk resultaat extra sterkte is ingezet (zie het kader hieronder). Met dit rapport wordt beoogd een antwoord op die vragen te formuleren. Enerzijds wordt de ontwikkeling van de politiesterkte voor de periode 1994-2009 in kaart gebracht, anderzijds wordt onderzocht welke invloed landelijke impulsen, in de vorm van beleids- en budgetimpulsen (d.w.z. het verstrekken van geoormerkte budgetten), in die periode hebben gehad op de ontwikkeling van de (formatieve) sterkte en het budget dat de korpsen ter beschikking hebben. Daarbij wordt naar vier thema's gekeken:

- opsporing;
- wijkgerichte aanpak;
- jeugd;
- geweld.

#### Vraagstelling onderzoek

- 1 Hoe heeft de formatieve sterkte van de Nederlandse politie zich ontwikkeld sinds de regiovorming?
- 2 Indien sprake is van een stijging, waar is de extra sterkte naartoe gevloeid?
- 3 Hoe effectief is de landelijke sturing geweest sinds de regiovorming ten aanzien van de formatieve sterkte en het budget van de Nederlandse politie?

Tegelijkertijd met dit onderzoek heeft Andersson Elffers Felix in opdracht van het programma Politie & Wetenschap de ontwikkeling van de politiesterkte in Nederland ten opzichte van een aantal buurlanden onderzocht. De resultaten van dat onderzoek zijn in een aparte rapportage beschreven.

## 2.2 Methodologie

De sterkte is om vooral praktische redenen in beeld gebracht voor de jaren 1994, 1999, 2004 en 2009. Wij hebben ervoor gekozen niet de informatie uit PolBIS te gebruiken maar de formatieplannen van de korpsen (inclusief vtsPN) als uitgangspunt te nemen. Bij deze afweging hebben twee argumenten een rol gespeeld:

- De gegevens in PolBIS gaan slechts terug tot 2000.
- De informatie uit PolBIS is gebaseerd op de jaarlijkse rapportage van de korpsen aan het ministerie van BZK over de opbouw van hun personeelsbestand. Omdat de korpsen deze informatie zelf aanleveren, kunnen er, hoewel er later specifieke richtlijnen (functiecoderingen) van het ministerie zijn gegeven, verschillen in interpretatie bestaan. Door de formatieplannen van de korpsen zelf op een standaardmanier in een database onder te brengen is het risico van interpretatieverschillen verkleind.

De formatieve sterkte van de politie wordt jaarlijks door elk korps (en de vtsPN) vastgesteld in een formatieplan. Onder formatieve sterkte wordt verstaan het aantal fte dat de Nederlandse politie formeel (volgens de formatieplannen) heeft, exclusief exogeen gefinancierde fte, aspiranten en werknemers van de Politieacademie. De formele sterkte kan afwijken van de werkelijke sterkte van een korps.

Alle korpsen zijn afzonderlijk benaderd met de vraag hun formatieplannen beschikbaar te stellen. Helaas konden niet alle korpsen voor alle jaren aan dit verzoek voldoen.

Uiteindelijk hebben we 90 van de 105 formatieplannen ontvangen.<sup>1</sup> Dat staat gelijk aan bijna 80% over de periode 1994-2009 en meer dan 90% over de periode 1999-2009.<sup>2</sup> Over het jaar 2009 zijn wel alle formatieplannen ont-

1 De som van 105 bestaat uit 4x25 formatieplannen van de regiokorpsen, 4x1 formatieplan van het KLPD en 1 formatieplan van de vtsPN (alleen van 2009, want opgericht in 2006).

2 Dit percentage is gebaseerd op het deel van het budget dat de korpsen waarvan we de formatieplannen wel hebben, krijgen van het totaal.

**Tabel 2.1:** Functies en taakvelden gebruikt bij de benchmark

<b>Taakvelden</b>	<b>Functies</b>
1 Primair uitvoerend	1.1 basispolitiezorg
	1.2 recherche
	1.3 gebieds-/wijkzorg
2 Specialismen	2.1 zware/georganiseerde criminaliteit
	2.2 milieu
	2.3 vreemdelingen
	2.4 jeugd en zeden
	2.5 IRT/kernteam
	2.6 parketpolitie
	2.7 BFO/fraude/computercriminaliteit
	2.8 bijzondere wetten
	2.9 preventie/slachtofferzorg
	2.10 verkeer
	2.10.1 verkeer (uit OM-gelden)
3 Ondersteuning	2.11 grensbewaking
	3.1 criminele inlichtingeneenheid (CIE)
	3.2 misdaadanalyse/casescreening
	3.3 observatieteam (OT)
	3.4 arrestatieteam (AT)
	3.5 technische ondersteuning (STO)
	3.6 technische recherche
	3.7 meld- en informatiecentrum (M&I)
	3.7.1 M&I: meldkamer
	3.7.2 M&I: infodesk/-centrum
	3.7.3 M&I: herkenningdienst
	3.7.4 M&I: callcenter
	3.7.5 M&I: ICC
	3.7.6 M&I: cameratoezicht
	3.7.7 M&I: projectvoorbereiding
	3.8 honden/paarden
	3.9 politieke inlichtingendienst (PID)
	3.10 arrestantenzorg
	3.11 overige operationele ondersteuning
4 Leiding & overhead	3.12 politie parketsecretarissen
	3.13 conflict- en crisisbeheersing (CCB)
	3.14 luchtvaartpolitie
	4.1 leiding
	4.2 staf/beleidsondersteuning/control
	4.3 P&O
	4.4 FEZ
	4.5 ICT
	4.6 administratieve ondersteuning
	4.7 beheer, onderhoud en logistiek
	4.8 overig

vangen. Voor de ontbrekende formatieplannen is geëxtrapoleerd om tot 100% te komen. Deze extrapolatie is gedaan op basis van de budgetten voor de regiokorpsen zoals deze in de circulaire zijn toegekend. Per jaar is uitgerekend welk deel van het budget de korpsen (waarvan we de formatieplannen hebben ontvangen) representeren.

Op basis van de beschrijvingen in de formatieplannen zijn de fte's van de korpsen ondergebracht in vier taakvelden en onderverdelingen daarvan (zie tabel 2.1). In deze samenvatting beperken wij ons zo veel mogelijk tot de vier taakvelden:

- primair uitvoerend;
- specialismen;
- ondersteuning;
- leiding & overhead.

Voorts zijn budgetgegevens overgenomen uit de circulaire die het ministerie van BZK meerdere keren per jaar uitvaardigt.<sup>3</sup> In principe zijn we uitgegaan van de budgetten genoemd in de decembercirculaire, maar we hebben wel alle overige circulaire gecontroleerd om de definitieve budgetten te achterhalen.

Om de landelijke sturing ten aanzien van de vier geselecteerde thema's in kaart te brengen, zijn diverse beleidsstukken geanalyseerd en diverse wetenschappelijke artikelen over dit beleid geraadpleegd.

## 2.3 Ontwikkeling van de politiesterkte

### 2.3.1 Totale ontwikkeling

De formatieve sterkte van de Nederlandse politie als geheel is in de periode 1994-2009 gegroeid van 37.825 fte naar 48.834 fte. Dat is een toename van bijna 11.000 fte (+29%). Het inwonertal van Nederland nam in die tijd met 7% toe.

Een belangrijk deel van de sterktetoe name viel toe aan het KLPD. In 1994 kende deze organisatie ruim 2800 fte,<sup>4</sup> in 2009 ruim 5000. Opgemerkt moet

---

3 Voor de wettelijke grondslag hiervan wordt verwezen naar §6.5.

4 Van het KLPD is geen formatieplan meer beschikbaar van 1994. Daarom is voor het bepalen van de formatie in 1994 gebruik gemaakt van het Inrichtingsplan KLPD in kort bestek (d.d. 12-11-1992).



**Tabel 2.2:** Ontwikkeling formatieve sterkte naar stedelijkheid gebied (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
(Zeer) sterk stedelijk	100	106	112	121
Matig stedelijk	100	114	119	130
Weinig stedelijk	100	109	117	118
Niet stedelijk	100	121	143	142
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>109</b>	<b>117</b>	<b>122</b>

**Tabel 2.3:** Totale ontwikkeling formatieve sterkte (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Primair uitvoerend	100	110	111	111
Specialismen	100	105	105	110
Ondersteuning	100	120	169	207
Leiding & overhead	100	108	116	143
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>110</b>	<b>117</b>	<b>129</b>

**Tabel 2.4:** Totale ontwikkeling formatieve sterkte (als percentage van de totale formatie)

	1994	1999	2004	2009
Primair uitvoerend	52%	52%	49%	45%
Specialismen	12%	12%	11%	11%
Ondersteuning	10%	11%	14%	16%
Leiding & overhead	26%	26%	26%	29%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

worden dat een deel van de groei niet werd gefinancierd door toevoegingen aan het politiebudget. In 2000 werd namelijk de Spoorwegpolitie met toentertijd circa 450 werknemers ingevoegd in het KLPD. Maar ook zonder de overkomst van de Spoorwegpolitie is het KLPD aanmerkelijk gegroeid. In 2006 is naast het KLPD een andere landelijke dienst in het leven geroepen, de vtsPN. Deze telt thans ruim 2200 fte.

De sterkte-toename van de 25 regiokorpsen blijft met 22% wat achter bij de landelijke toename van de sterkte (29%).<sup>5</sup> Bij de verdeling van sterkte over de regiokorpsen moet altijd de balans worden gevonden tussen het werkaanbod (belasting) en de beschikbaarheid van personeel (ook wel aangeduid als bereikbaarheid). Wordt het accent geplaatst bij werkaanbod, dan valt de verdeling relatief gunstig uit voor de meer stedelijke korpsen. In die korpsen is het werk-

5 Bij de landelijke toename (van 29%) zijn ook het KLPD en de vtsPN meegerekend; bij de toename van de regiokorpsen (van 22%) niet.

aanbod voor de politie namelijk groter dan in landelijke korpsen, waardoor de stedelijke korpsen in dat geval relatief veel fte krijgen toebedeeld. Wordt het accent geplaatst bij beschikbaarheid, dan betekent dit een relatief voordeel voor de minder stedelijke korpsen. Met de beschikbaarheidsfunctie wordt namelijk geregeld dat er op elk moment van de dag een van tevoren bepaald aantal politiemensen aanwezig is om te kunnen reageren op het werk dat zich voordoet. Aangezien het werkaanbod in landelijke korpsen lager is dan in stedelijke korpsen, maar zij in die situatie wel moeten voldoen aan de beschikbaarheidsdrempel, genieten zij in die situatie dus een relatief voordeel.

Het PKP-verdeelsysteem,<sup>6</sup> dat eind jaren tachtig is geïntroduceerd en gold ten tijde van de reorganisatie van de politie (1994), was volledig gebaseerd op werklast en sloot dus niet goed aan op de aard van de problematiek en de behoefte aan politiezorg op het platteland. Dit is in de opvolger van het PKP-verdeelsysteem, het budgetverdeelsysteem (BVS) uit 1996, gecorrigeerd. Het gevolg was dat tussen 1999 en 2004 de sterkte toename van de (zeer) sterk stedelijke politieregio's minder was dan die van de overige politieregio's. Tabel 2.2 geeft de ontwikkeling van de sterkte voor de 25 regiokorpsen, verdeeld naar mate van stedelijkheid. Te zien is dat de sterkte toename van de plattelandsteregio's tussen 1999 en 2004 meer dan 40% bedroeg, van de zeer sterk stedelijke regio's 12%. De tabel geeft ook aan dat na 2004 het accent bij de verdeling verschuift naar werkaanbod. De toename van het algemene budget gaat vanaf 2004 vooral naar de meer stedelijke korpsen.

Dit zijn al bekende gegevens. Nieuw in dit rapport is dat ook gekeken is naar de sterkte toename en de verdeling daarvan over de vier taakvelden (primair uitvoerend, specialismen, ondersteuning en leiding & overhead). De uitkomsten daarvan staan in de tabellen 2.3 en 2.4 vermeld.

Duidelijk is dat de groei niet gelijk is verdeeld over de vier taakvelden. Met name de ondersteuning is fors gegroeid en tussen 2004 en 2009 is ook het taakveld leiding & overhead aanmerkelijk in omvang toegenomen. Dat is echter vooral toe te schrijven aan de oprichting van de vtsPN in 2006. Ook het KLPD maakte tussen 2004 en 2009 een groei van zo'n 40% door, wat een extra impuls gaf aan de groei van de ondersteuning.

Door met name de groei van de ondersteuning veranderden de onderlinge verhoudingen tussen de vier taakvelden in de loop van de jaren. Bedroeg in 1994 het relatieve aandeel van de primaire uitvoering 52%, in 2009 maakte de

6 PKP staat voor Project Kwantificering Politiewerk.

**Tabel 2.5:** Ontwikkeling formatieve sterkte primair uitvoerend (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Basispolitiezorg en gebieds-/wijkzorg	100	111	107	103
Wijk- en districtsrecherche	100	99	158	196
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>110</b>	<b>111</b>	<b>111</b>

**Tabel 2.6:** Ontwikkeling formatieve sterkte specialismen opsporing (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Zware/georganiseerde criminaliteit	100	94	105	133
Milieu	100	69	65	86
Jeugd en zeden	100	123	169	190
IRT/kernteam	100	198	58	159
BFO/fraude/computercriminaliteit	100	103	211	241
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>101</b>	<b>116</b>	<b>145</b>

**Tabel 2.7:** Ontwikkeling formatieve sterkte overige specialismen (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Vreemdelingen	100	161	129	97
Parketpolitie	100	69	69	76
Bijzondere wetten	100	107	80	77
Preventie/slachtofferzorg	100	66	60	34
Verkeer	100	90	114	115
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>110</b>	<b>104</b>	<b>93</b>

primaire uitvoering 7% minder uit van de totale formatieve sterkte. Het relatieve aandeel van de ondersteuning steeg van 10% in 1994 naar 16% in 2009 (zie tabel 2.4).

Ook de leiding & overhead steeg in die jaren, van 26% in 1994 naar 29% in 2009 (zie tabel 2.4). Die stijging kan vooral worden toegeschreven aan de vtsPN en het KLPD; bij de 25 regiokorpsen liep het relatieve aandeel van leiding & overhead juist iets terug in die periode. De (lichte) reductie van leiding & overhead bij de 25 regiokorpsen komt geheel en al voor rekening van de (zeer) sterk stedelijke korpsen. Het relatieve aandeel van de leiding & overhead daar werd in de periode 1994-2009 teruggebracht van boven de 30% naar 25%. Bij de andere regiokorpsen was sprake van stabilisatie of een geringe vermeerdering.

### 2.3.2 Primaire uitvoering

Binnen de primaire uitvoering is een onderscheid gemaakt naar BPZ, gebieds- en wijkzorg en wijk- en districtsrecherche. In totaal is de formatieve sterkte van de primaire uitvoering sinds 1994 met 11% toegenomen. Die toename is echter – zoals tabel 2.5 laat zien – vooral ten bate gekomen van de wijk- en districtsrecherche. De formatieve sterkte van de BPZ en de gebieds- en wijkzorg is enigszins toegenomen. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat een deel van de activiteiten die blauw in de vorige eeuw verrichtte – zoals het bemannen van de receptie, het beantwoorden van de telefoon, en dergelijke – in deze eeuw naar administratieve en ondersteunende functies in de backoffice zijn overgeheveld.

Een mogelijke verklaring is dat de ontwikkeling van de samenleving en de ontwikkeling van het politievak en de politieorganisatie ertoe hebben bijgedragen dat steeds meer werk van de politie niet meer door de generalist van de BPZ kon worden uitgevoerd. De politie is meer en meer een technologische organisatie geworden. Ook is er voor specifieke vragen uit de samenleving steeds meer gewerkt met doeluitkeringen en taakstellende formatieve sterkte. Soms werden die extra gecreëerd, maar in een aantal gevallen werd ook binnen de BPZ gekeken voor het uitvoeren van meer gespecialiseerde taken, zoals jeugdzaken. Anders gezegd: uit de BPZ lekten fte's weg naar andere onderdelen van de politieorganisatie. Ook de ontwikkeling van het nieuwe politieonderwijsstelsel heeft er mogelijk aan bijgedragen dat vaker bewust is gekozen voor het vervullen van specifieke deeltaken van de politie door speciaal daarvoor aangestelde medewerkers met een beperkte opleiding en opleidingsduur.

### 2.3.3 Specialismen

In totaal nam de formatieve sterkte van specialismen met 10% toe. In totaal, want binnen dit totaal zijn afzonderlijke bewegingen te onderkennen. Die bewegingen kunnen het best geïllustreerd worden door binnen de specialismen een onderscheid te maken naar:

- opsporingsspecialismen (zie tabel 2.6);
- overige specialismen, zoals bijzondere wetten en verkeer (zie tabel 2.7).

De ontwikkelingen binnen de specialismen komen erop neer dat bij opsporingsspecialismen sprake is van groei, namelijk van 45%, en van krimp bij de

**Tabel 2.8:** Ontwikkeling formatieve sterkte opsporingsondersteuning (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Criminele inlichtingeneenheid (CIE)	100	85	87	103
Misdaadanalyse/casescreening	100	145	172	253
Arrestatieteam	100	101	113	82
TTI: Observatie	100	83	91	97
TTI: Technische ondersteuning	100	133	138	140
Forensisch technisch onderzoek (FTO)	100	103	139	242
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>111</b>	<b>145</b>

**Tabel 2.9:** Ontwikkeling formatieve sterkte informatieondersteuning (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Meldkamer	100	154	164	165
Infodesk/herkenningsdienst	100	114	119	218
Callcenter	100	159	476	606
M&I: Overig	100	78	162	229
Regionale inlichtingendienst	100	181	206	446
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>134</b>	<b>187</b>	<b>264</b>

**Tabel 2.10:** Ontwikkeling formatieve sterkte overige ondersteuning (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Levende have	100	156	148	222
Arrestantenzorg	100	169	254	284
Overige ondersteuning	100	125	497	266
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>155</b>	<b>293</b>	<b>266</b>

**Tabel 2.11:** Ontwikkeling formatieve sterkte leiding & overhead (geïndexeerd)\*

	1994	1999	2009
Leiding	100	111	132
Staf/beleid/control	100	112	174
P&O	100	114	145
FEZ	100	99	107
ICT	100	140	283
Administratieve ondersteuning	100	113	121
Beheer/logistiek	100	80	113
Overig	100	103	146
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>108</b>	<b>143</b>

\* De formatieve sterkte van de leiding en overhead in 2004 is niet in de tabel opgenomen, omdat in die periode al werd gewerkt aan de oprichting van de vtsPN (per 2006), maar hiervan zijn geen formatieplannen beschikbaar.

overige specialismen (-7%). De grootste toenames in sterkte bij opsporings-specialismen zijn waarneembaar bij BFO/fraude/computercriminaliteit (+141%) en het specialisme jeugd en zeden (+90%). De formatieve sterkte van het specialisme milieu is teruggelopen (-14%), die van de zwaardere criminaliteit toegenomen (+33%).

De verklaring voor de opkomst van een specialisme als jeugd en zeden kan ten dele worden gevonden in de reorganisatie van de politie rond 1994. In die periode werd veel aandacht geschonken aan de filosofie van *Politie in verandering*,<sup>7</sup> die het accent legde op generalisten binnen de politieorganisatie. Maar sindsdien is er beleidsmatig juist meer en meer aandacht gekomen voor jeugd en zeden en is dit werk in toenemende mate als specialistische taak georganiseerd. Na 1994 is er ook sprake van meer aandacht voor de zware en georganiseerde criminaliteit. Dit resulteerde onder meer na de eeuwwisseling in de vorming van de Nationale Recherche. Financiële opsporing en fraudebestrijding zijn, mede door de digitalisering van de samenleving, relatief nieuwe fenomenen waaraan de politie aandacht diende te besteden. Al met al hebben deze ontwikkelingen mogelijk mede geleid tot een verschuiving van formatie uit de 'gewone' opsporing (wijk- en districts-recherche) naar formatie voor opsporingsspecialismen en verschuiving van menskracht vanuit de BPZ naar de wijk- en districtsrecherche.

#### 2.3.4 Ondersteuning

De formatieve sterkte van de ondersteuning werd meer dan verdubbeld tussen 1994 en 2009. Was in 1994 een op de tien politiemensen werkzaam in de ondersteuning, in 2009 was dat een op de zes. Ook binnen de brede categorie ondersteuning was er sprake van twee ontwikkelingen.

De ondersteuning vanwege de opsporing nam met iets minder dan 50% toe; die groei werd vooral bepaald door de ontwikkeling van de techniek. De technische ondersteuning en forensische technologie kenden grote groeicijfers. Ook de groei van de misdaadanalyse kan voor het grootste deel op het conto van technologie worden geschreven. Zonder (meer) informatie geen misdaadanalyse. Dit is onder meer terug te zien in de omvangrijke groei van de regionale inlichtingendiensten.

De toenemende rol van informatie is ook te zien bij die ondersteuningseenheden die zich meer richten op het verwerken van informatie. Het aantal infodesk/

---

<sup>7</sup> Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie 2005.

herkenningsdienstmedewerkers werd meer dan verdubbeld. Technologische ontwikkeling wordt ook zichtbaar bij de meldkamer (+65%) en de callcentra. Deels betreft het hier backofficemedewerkers, die in de loop van de tijd taken van de BPZ hebben overgenomen. Dat de politie sinds 1994 een technologisch en informatieverwerkend bedrijf is geworden, is evident te zien in tabel 2.9.

Tabel 2.10 geeft de cijfers voor de overige ondersteuningseenheden. De groei van de arrestantenzorg is vooral te verklaren uit de inzet van personeel dat specifiek arrestantenzorg als taak heeft, onder invloed van de Commissies van Toezicht voor de politiecellen; ook dit soort taken werd vaak door de BPZ uitgevoerd. Voorts is, vooral na 2000, het aantal arrestanten (vanwege meer inzet op de opsporing) toegenomen, hetgeen noodzakelijkerwijs heeft geleid tot meer arrestantenverzorgers.

### 2.3.5 Leiding & overhead

Dit taakveld is al tot op zekere hoogte aan de orde geweest in de inleiding (zie §2.3.1). Leiding & overhead namen toe, in 1994 nam het 26% van de formatieve sterkte in beslag, in 2009 29%. De verklaring voor de stijging (in 2009) ligt vooral bij de inrichting van de vtsPN (2006).

De politie telt te veel managers, hoort men wel eens en dit argument is mogelijk in bepaalde kringen *received wisdom*. Men kan zich afvragen of dit zo is. Het aantal 'echte managers' nam met 32% toe (de algehele stijging is 29%). Tot en met 2004 blijft de toename van leiding & overhead zelfs iets achter bij de algehele stijging. De toename van 'blauw achter het bureau' betreft vooral de ICT (hetgeen voor de hand liggend is gezien de uitbouw van de ICT in de beschreven periode en de inrichting van de vtsPN in 2006) en de subcategorie staf/beleid/control. Die stijging houdt verband met de toename van de noodzaak verantwoording af te leggen en de toename van beleid. Het beleid heeft zich de afgelopen decennia meer gemanifesteerd in het veld. Op de eerste plaats door het entameren van de idee van een samenhangende en samenwerkende strafrechtketen, op de tweede plaats door meer sturing via beleid en de toegenomen maatschappelijke en politieke tendens om verantwoordingsinformatie te willen. Voorbeelden zijn de jeugdcriminaliteit, veelplegers en het integrale veiligheidsbeleid. In dat beleid staat samenwerking tussen politie, gemeenten, OM en andere ketenpartners voorop. Met name het integrale veiligheidsbeleid vergt menskracht, die vaak door de politie wordt geleverd, aangezien ketenpartners als gemeenten die vaak niet kunnen leveren. Ook de verantwoordingslast is me-

de door invoering van prestatiefinanciering toegenomen. Dit is een mogelijke verklaring voor de groei van beleid en control.

Merk op dat in het gelijktijdig uitgevoerde onderzoek naar de internationale vergelijking van de politiesterkte naar voren komt dat circa 5% van de formatie van de Nederlandse politie wordt ingezet ten behoeve van beleid. Dat ‘meer blauw achter het bureau’ toe te schrijven zou zijn aan de opkomst van leidinggevend en managers binnen de politie blijkt derhalve niet uit de gegevens.

### 2.3.6 Conclusie

In 1994 kreeg de reorganisatie van de politie haar beslag: de 148 korpsen van de gemeentepolitie en de 17 districten van de Rijkspolitie werden ondergebracht in een nieuwe organisatie met plaats voor 25 regiokorpsen en een landelijke dienst, het KLPD. Onder het motto ‘decentraal, tenzij’ kon ieder regiokorps zijn eigen organisatie inrichten. Een aantal regiokorpsen liet zich bij het interieurontwerp inspireren door *Politie in verandering*.

Er was een nieuw huis voor de politie, het motto ‘decentraal, tenzij’ impliceerde dat men ervan uitging dat het huis zelf, de inrichting en de omgeving van het huis min of meer gelijk zouden blijven. Die verwachting is om een aantal redenen niet helemaal uitgekomen:

- De technologie heeft zich sinds 1994 in ijlt tempo verder ontwikkeld, zowel op het terrein van de communicatie en informatie als op dat van de forensische opsporing. Dit onderzoek laat de impact daarvan op de interne organisatie van de politie zien.
- De criminaliteit veranderde. Zware en georganiseerde criminaliteit werden bekende fenomenen, er kwamen nieuwe vormen van criminaliteit (zoals cybercrime) en al bestaande vormen van criminaliteit (huiselijk geweld, kinderporno) kwamen meer en meer in de aandacht. Er kwam meer aandacht voor de opsporing.
- Het speelveld veranderde: met het regionaal college werd de positie van de korpsbeheerder belangrijk, het OM maakte eind jaren negentig een reorganisatie door, werd een landelijke organisatie en heeft – hoewel onderzoek daarnaar ontbreekt – vermoedelijk zijn positie ten opzichte van de politie versterkt.
- Het bestrijden van overlast en onmaatschappelijk gedrag werd een taak van de politie. Kleine criminaliteit wordt meer en meer als een openbare ordeprobleem beschouwd; naast objectieve veiligheid wordt ook de subjectieve veiligheid, het gevoel van onveiligheid, onderdeel van beleid.
- Na 1994 kreeg de term ‘strafrechtketen’ een meer en meer concrete inhoud.



De politie (en de omgeving van de politie) is kort en goed sinds 1994 vrijwel permanent aan veranderingen blootgesteld, veranderingen waaraan de politie zich moest aanpassen. Enigszins kort door de bocht komt het erop neer dat in de afgelopen jaren extra geld voor de politie over verschillende gebieden moest worden verdeeld:

- basispolitiezorg of opsporing: ofwel meer inzet op straat, meer aandacht voor overlast, of meer inzet op de opsporing;
- investeren ten bate van de eigen organisatie of investeren in de samenwerking met andere organisaties;
- mensen of middelen: meer capaciteit ofwel meer investeringen in technologie, enzovoort;
- opsporing van zware criminaliteit of de opsporing van direct door de burger ervaren misdrijven.<sup>8</sup>

Bij de verdeling van de formatie speelde vooral het eerste punt (basispolitiezorg of opsporing) een belangrijke rol. Bovendien was bij de verdeling van (extra) middelen altijd de afweging tussen werkaanbod (stedelijkheid) en beschikbaarheid (platteland) aan de orde. Tussen 1994 en 2004 lag bij de verdeling van extra middelen het accent bij beschikbaarheid, na 2004 bij werkaanbod.

## 2.4 Effecten van landelijke impulsen

### 2.4.1 Inleiding

De invloed van landelijke impulsen op de budgetten en de formatie en vervolgens de output van de politie is onderzocht door te focussen op vier thema's:

- opsporing;
- wijkgerichte aanpak;
- jeugd;
- geweld.

Voor deze vier thema's wordt nagegaan in hoeverre landelijke sturing via prioriteiten of budget zich concreet heeft vertaald naar een verandering van formatieve sterkte of budget en of zich dat ook op enigerlei wijze heeft vertaald naar een verandering van output of outcome.

---

8 In de inleiding van Kouwenhoven e.a. 2011 wordt ingegaan op deze verhouding.

In de periode 1994-2009 is de invloed van het Rijk op de politiekorpsen aanmerkelijk toegenomen. Hierbij worden twee instrumenten gebruikt (zie figuur 2.1):

- sturing via prioriteiten (doelstellingen);
- sturing via budget.

Beide instrumenten zijn in de onderzoeksperiode in toenemende mate gebruikt. Er worden op nationaal niveau doelstellingen geformuleerd, die inmiddels ook hun vertaling krijgen naar het niveau van de regiokorpsen. Ook wordt via bijzondere budgetten (doeluitkeringen) invloed uitgeoefend op de korpsen. De mate waarin dit gebeurt, de zichtbaarheid en het effect van deze manieren van beïnvloeding vanuit het nationaal niveau zijn wisselend, zoals uit de bestudering van de vier thema's blijkt.

#### 2.4.2 Opsporing

Bij de opsporing is de invloed van de landelijke sturing onmiskenbaar. De formatie is toegenomen met 61%. Deze groei is het sterkst bij de wijk- en districtsrecherche (96%), maar ook de groei van de opsporingsspecialismen en de ondersteuning van de opsporing is aanzienlijk (45%).

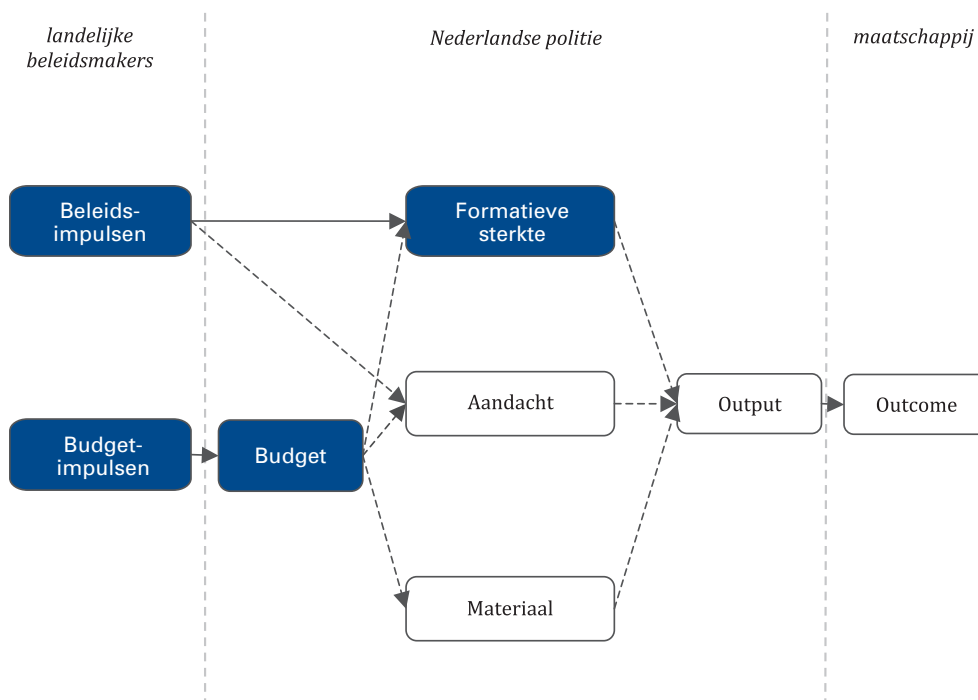
In de periode van 1994 tot 2009 is, voor zover uit de beschikbare informatie is af te leiden, het aantal gehoorde verdachten gestegen.<sup>9</sup> Dit is vooral gebeurd in de periode tot 2004, daarna is sprake van een lichte daling.

#### 2.4.3 Wijkgerichte aanpak

Bij de wijkgerichte aanpak is lange tijd sprake geweest van sturing via prioriteiten. In diverse beleidsstukken wordt prioriteit gegeven aan deze werkwijze en de samenwerking met andere partners. Sturing via budget en formatie is zeer recent, namelijk de belofte van 500 extra wijkagenten door het laatste kabinet-Balkenende. In 2009 is deze belofte nog niet helemaal gerealiseerd, maar zijn er wel al 300 extra wijkagenten zichtbaar in de formatie van de korpsen. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de formatie van de basispolitiezorg in de periode 2004-2009 is gedaald.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Zie tabel 7.3 en tabel 7.4 op p. 87.

<sup>10</sup> Zie tabel 7.5 op p. 89.

**Figuur 2.1:** Conceptueel model

#### 2.4.4 Jeugd

Voor dit thema geldt dat er intensief aan de hand van het stellen van prioriteiten en het formuleren van doelstellingen is gestuurd. In de periode van 2000 tot en met 2006 is er ook aan de hand van budget gestuurd, met behulp van de zogenaamde Bolkestein-gelden.

In de formatie zijn twee bewegingen herkenbaar, namelijk enerzijds een ontvlechten van de oorspronkelijk samengevoegde specialismen jeugd en zeden en anderzijds een sterke groei van de afzonderlijke specialismen. Zo is het samengevoegde specialisme in 2009 afgenomen tot 24% van wat het was in 1994, en is het specialisme jeugd in die periode met 550% gestegen.<sup>11</sup> Het aantal aangehouden minderjarige verdachten (dat sinds 1999 wordt geregistreerd) is de af-

<sup>11</sup> Zie tabel 7.7 op p. 95.

gelopen jaren zowel in absolute zin als in relatieve zin (per 1000 inwoners) gestegen. De grootste stijging heeft zich voorgedaan tussen 1999 en 2004: deze bedroeg 54%.<sup>12</sup>

#### 2.4.5 Geweld

Op dit thema heeft de landelijke sturing zich volledig beperkt tot het aangeven van prioriteiten. In de gehele onderzoeksperiode wordt de aanpak van geweld als een prioriteit benoemd. Sturing met behulp van budgetimpulsen is op dit thema als instrument niet gebruikt.

In de formatie is ook niet zichtbaar of er meer capaciteit is ingezet op de aanpak van geweld. Er zijn geen formatieplaatsen gereserveerd voor politiemensen specifiek belast met de aanpak van geweld.

Uit de cijfers van het CBS blijkt dat in de periode van 1995 tot 2004 het totaal aantal geregistreerde geweldsmisdrijven is gestegen met 68%.<sup>13</sup> Het aantal opgeloste geweldsmisdrijven is in die periode gestegen met 110%. Ook het aantal gehoorde verdachten is sterk gestegen in die periode, namelijk met 116%.<sup>14</sup> Vanaf 2005 hanteert het CBS een nieuwe registratie. Hieruit is af te leiden dat het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven is afgenomen met bijna 4%. Het aantal gehoorde verdachten is na 2005 gestegen met ruim 10%.

Wat betreft het thema geweld is dus wel zicht op de output, maar niet direct op de input die is geleverd. Landelijk is wel gestuurd op het thema geweld via prioriteitstelling, maar er zijn geen consequenties aan verbonden in termen van budget of formatie. De prioriteit zit dus 'verstopt' in het normale werk. Met andere woorden: er is sprake van een taakaccent. De toegenomen aandacht voor het thema geweld heeft geleid tot een toename van de aangiftebereidheid en daarmee van een daling van het dark number.

---

<sup>12</sup> Zie tabel 7.8 en tabel 7.9 op p. 97.

<sup>13</sup> Zie tabel 7.11 op p. 100.

<sup>14</sup> Zie tabel 7.13 op p. 101.

#### 2.4.6 Conclusie

De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden is dat sturing helpt. Daarbij lijkt de regel te zijn: hoe specifiek de sturing, hoe specifiek de opbrengsten. Er is sprake van beleidsdruk, wat impliceert dat er veel tijd en energie in het ontwikkelen van beleid wordt gestopt. Het typisch Nederlandse samenwerkingsparadigma (onder andere als gevolg van het integraal veiligheidsbeleid) heeft eraan bijgedragen dat in Nederland, in verhouding tot andere landen, een relatief groot aandeel van de politieformatie is bestemd voor leiding & overhead.<sup>15</sup> Het maakt voor de resultaten niet zoveel uit of de sturing directief is (zoals naar aanleiding van het programma Versterking Opsporing en Vervolgging), of meer op inhoud en doelstellingen (zoals bij het thema geweld). Additionele geldstromen hebben directe invloed op beschikbare capaciteit die herkenbaar en duurzaam voor aandacht zorgt in de formatie. Beleidsprioriteiten waar geen budget aan is gekoppeld, leveren per definitie verschuivingen van aandacht op binnen de organisatie. Er wordt minder gedaan aan andere taken. Zolang daar geen gerichte keuzen in worden gemaakt, werkt dit als een soort waterbed: hier iets meer, elders iets minder. Als het beleid echter een uitbreiding van specifieke formatie vraagt, zonder additionele middelen, is sprake van een soort 'kannibalisme': de geprioriteerde formatie wordt gerealiseerd door actieve vermindering van formatie op andere plaatsen. Er zijn ook beleidsintensiveringen aan te wijzen waar een combinatie van uitbreiding van geld en sterkte wordt gecombineerd met een vorm van verdringing van ander werk en soms ook met het eerder benoemde kannibalisme.

Opvallend is dat iedere beleidsintensivering ook gevolgen heeft voor de omvang van beleid en control. Met name de toegenomen oriëntatie op resultaten die sinds de invoering van het Landelijk Kader aan de orde is, heeft de behoefte aan planning (beleid) en control vergroot. Dit is niet alleen slecht. De realisatie van doelen is in de periode van het Landelijk Kader sterk toegenomen.

---

15 Zo blijkt uit het andere onderzoek dat Andersson Elfvers Felix heeft uitgevoerd naar de ontwikkeling van de politiesterke in internationaal perspectief (*Blauw, hier en daar*).



## Inleiding

### 3.1 Aanleiding

Met de reorganisatie van de Nederlandse politie in de periode 1990-1994 werden 148 gemeentepolitiekorpsen en 17 districten van de Rijkspolitie ondergebracht in 25 regiokorpsen en een landelijk korps, het KLPD. De reorganisatie betekende een schaalvergroting en vereenvoudiging van de voorheen complexe gezagsverhoudingen. Uitgangspunt van de reorganisatie was ‘decentraal, tenzij’ de 25 regiokorpsen werden geacht relatief autonoom te zijn. Er bestond geen directe gezagsrelatie tot de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie. Dat wil echter niet zeggen dat die ministers in het huidige bestel geheel geen invloed hebben op de organisatie en het werk van de politie. Naast autonome ontwikkelingen als stijging van criminaliteit en nieuwe vormen van criminaliteit, kan het werkaanbod van de politie ook worden bepaald door beleidskeuzen op landelijk niveau. Wijzigingen in de Politiewet 1993, na de reorganisatie van de politie, hebben geleid tot een toename van de bevoegdheden van de politieministers om invloed uit te oefenen op de regiokorpsen.

Toch constateerde de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (ook wel bekend als de commissie Leemhuis-Stout) in 2005 dat de sturing vanuit rijksniveau in belangrijke mate wordt gegeven op basis van overleg, overreding en prestatiecontracten en in mindere mate op basis van wettelijke instrumenten.<sup>16</sup> Volgens deze stuurgroep hebben de politiekorpsen zich te veel op het decentrale niveau gericht, terwijl men er op landelijk niveau niet in is geslaagd het centrale belang te bewaken. Dat is een eerste aanzet geweest tot het besluit om een nationale politie te vormen.<sup>17</sup> Daarnaast hoopt men met een nieuw bestel te komen tot een efficiënter en effectiever opererende politie, oftewel een betere

<sup>16</sup> Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie 2005.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30 880, nr. 3.

politiezorg. Zodoende staat de Nederlandse politie anno 2011 weer voor een grote veranderingopgave. Als het aan de minister van Veiligheid en Justitie ligt is nog vóór 1 januari 2012 de nationale politie met 10 regionale eenheden en 1 landelijke eenheid een feit.

### 3.2 Vraagstelling

In de Call 2009 van het programma Politie & Wetenschap wordt gerefereerd aan het thema beleidskeuzen. Eén onderzoeksvraag in de Call 2009 is die naar de sterktegroei van de Nederlandse politie sinds de reorganisatie, hoe die groei is onderbouwd en hoe en waarvoor en met welk resultaat de extra sterkte is ingezet. Met dit rapport wordt beoogd een antwoord op die vragen te formuleren.

In dit onderzoek wordt enerzijds de ontwikkeling van de politiesterkte in kaart gebracht, anderzijds wordt onderzocht welke invloed landelijke sturing heeft gehad op de ontwikkeling van de (formatieve) sterkte en het budget dat de korpsen ter beschikking hebben.

De vraagstelling van dit onderzoek is driedelig.

- 1 Hoe heeft de formatieve sterkte van de Nederlandse politie zich ontwikkeld sinds de regiovorming?
- 2 Indien sprake is van een stijging, waar is de extra sterkte naartoe gevloeid?
- 3 Hoe effectief is de landelijke sturing geweest sinds de regiovorming ten aanzien van de formatieve sterkte en het budget van de Nederlandse politie?

Omdat het vrijwel onmogelijk is om alle landelijke beleidskeuzen te analyseren, is met betrekking tot de derde onderzoeksvraag gekozen om op een viertal thema's te focussen. Het gaat daarbij om:

- opsporing;
- wijkgerichte aanpak;
- jeugd;
- geweld.



Voor deze thema's is gekozen omdat er vanuit de landelijke politiek voor deze onderwerpen de afgelopen jaren veel aandacht is geweest en te verwachten is dat wellicht uitspraken zijn gedaan over formatie en budget.

Een toetsing van de effectiviteit van landelijke sturing is tevens interessant omdat er een nieuw politiebestedel in ontwikkeling is. Onderzoek naar het functioneren van het huidige bestel kan inzichten opleveren die van belang kunnen zijn voor de organisatie van het nieuwe model.

Tegelijkertijd met dit onderzoek heeft Andersson Elffers Felix in opdracht van het programma Politie & Wetenschap de ontwikkeling van de politiesterke in Nederland ten opzichte van een aantal buurlanden onderzocht. De resultaten van dat onderzoek zijn in een aparte rapportage beschreven.

#### Begeleidingscommissie

Bij dit onderzoek was ook een begeleidingscommissie betrokken. Deze bestond uit vertegenwoordigers van de politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Zowel ten tijde van de voorlopige analyses als ten tijde van het schrijven van de rapportage hebben overleg en afstemming plaatsgevonden met de begeleidingscommissie.

### 3.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij de methodologische aspecten van dit onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 de ontwikkeling van de politiesterke geschetst en een antwoord gegeven op de eerste en tweede onderzoeksvraag. In de hoofdstukken 6 en 7 staat de derde onderzoeksvraag centraal. Hoofdstuk 6 vormt een inleiding op het begrip 'landelijke sturing'. Daarna wordt in hoofdstuk 7 besproken welke landelijke impulsen er de afgelopen jaren in de praktijk zijn geweest en wat hun invloed is geweest op de vier geselecteerde thema's (opsporing, wijkgerichte aanpak, jeugd en geweld).



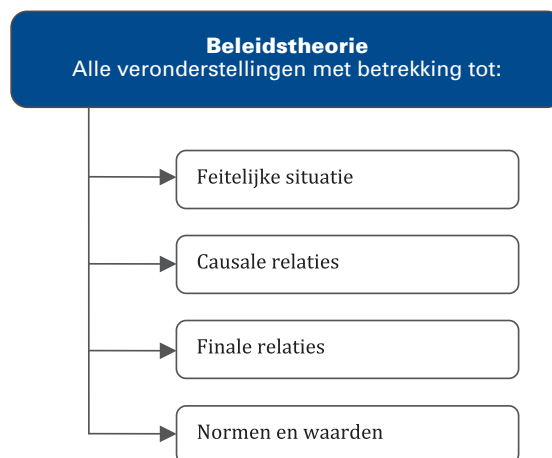
# Methodologie

## 4.1 Operationalisatie

Dit onderzoek is een onderzoek naar de sterkteontwikkeling van de Nederlandse politie sinds de reorganisatie, de beleidskeuzen die daarbij zijn gemaakt en de effectiviteit daarvan. Daarmee raken wij aan de expliciete of impliciete veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen. Van beleidsmakers wordt immers verwacht dat zij die instrumenten inzetten die naar verwachting het meest effectief zullen zijn. Voordat de instrumenten worden ingezet, dienen daartoe eerst een aantal stappen te worden gezet:

- Er moet voldoende kennis zijn vergaard omtrent de feitelijke situatie in het betreffende beleidsveld.
- Te bereiken doelen (finale relaties) moeten (zo concreet mogelijk) worden aangegeven.
- De relatie tussen doelen en inzet van instrumenten (de causale relatie) moet worden aangegeven.

**Figuur 4.1:** Beleidstheorie (gebaseerd op Van Heffen 2008: 205-206; Akkers & Fenger 2005: 54)



Ook spelen normatieve argumenten en (politieke) voorkeuren een rol. Het geheel aan veronderstellingen dat ten grondslag ligt aan beleid, wordt vaak aangeduid met de term beleidstheorie (ook wel sturingsmodel genoemd) (zie figuur 4.1). De beleidstheorie is geen wetenschappelijke theorie, maar de handelings-theorie die in de praktijk door de beleidsmakers wordt gehanteerd. Dat neemt niet weg dat een beleidstheorie natuurlijk wel in meer of mindere mate op wetenschappelijke kennis kan berusten.<sup>18</sup>

In dit onderzoek speelt de beleidstheorie in de laatste hoofdstukken een rol. Daar wordt onderzocht in hoeverre er vanaf rijksniveau is gestuurd op de sterkte en het budget van de Nederlandse politie met betrekking tot opsporing, wijkgerichte aanpak, jeugd en geweld. Hierbij gaat het dus om de finale relaties en de vraag of de door beleidsmakers voorziene effecten zijn uitgekomen.

Verdere uitwerking van de vraagstelling vergt dat de begrippen uit de vraagstelling worden geoperationaliseerd om eenduidige empirische waarnemingen te kunnen verrichten.<sup>19</sup> Tabel 4.1 biedt een overzicht van de geoperationaliseerde en in dit onderzoek te hanteren begrippen. Ook de verderop in het conceptueel kader te presenteren begrippen 'output' en 'outcome' staan daarin vermeld. Voor de operationalisatie daarvan is zo veel mogelijk aangesloten bij de definities uit het 5+-venstermodel.<sup>20</sup>

## 4.2 Dataverzameling

### Periode

Gelet op de eerste onderzoeksvraag ('wat is de sterktegroei sinds de regiovorming?') is gekozen voor de periode 1994-2009. Aangezien de dataverzameling voor dit onderzoek medio 2010 plaatsvond, is dat jaar buiten beschouwing gelaten. De gegevens bestrijken dus de periode 1994-2009.

Om niet alleen de ontwikkeling van 1994 tot en met 2009 te kunnen analyseren, maar deze ook te kunnen relateren aan bepaalde beleidswijzigingen, is ervoor gekozen om steeds een interval van vijf jaar te hanteren en formatie- en budgetgegevens te verzamelen voor de jaren 1994, 1999, 2004 en 2009.

---

<sup>18</sup> Van Heffen 2008: 205-206; Akkers & Fenger 2005: 54.

<sup>19</sup> Vennix 2006.

<sup>20</sup> Zie §6.7.

**Tabel 4.1: Operationalisatie**

Begrip	Definitie
Nederlandse politie	De 25 regiokorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) tezamen*
Formatieve sterkte	Het aantal fte's dat de Nederlandse politie formeel (volgens de formatieplannen) heeft, exclusief exogeen gefinancierde fte's, aspiranten en werknemers van de Politieacademie**
Budget	De financiële bijdrage die aan de Nederlandse politie ter beschikking is gesteld door het Rijk op grond van artikel 41 Politiewet (de rijksbijdrage)***
Landelijke sturing	Beheersing van de Nederlandse politie door de ministers van BZK en Justitie door het (al dan niet in overleg met de korpsen) opstellen van prioriteiten/doelstellingen en door het verbinden van voorwaarden aan de rijksbijdrage
Effectief	Landelijke sturing wordt in dit onderzoek als effectief beschouwd, indien: <b>a</b> een voornemen in landelijk beleid tot een toe- of afname van de politiesterkte, heeft geleid tot diezelfde beweging in de formatieve sterkte van de Nederlandse politie <b>b</b> een voornemen in landelijk beleid tot een toe- of afname van budget, heeft geleid tot diezelfde beweging in het budget van de Nederlandse politie
Output	De producten en diensten als eindresultaat bij de inzet van de politie (resultaten)
Outcome	De objectieve en subjectieve uitwerking van de producten en diensten van de politie en de veiligheidsketen in de maatschappij (maatschappelijke effecten)

\* Er is voor gekozen om niet alleen de regiokorpsen maar ook de vtsPN mee te nemen omdat deze sinds de oprichting ervan in 2006 diverse taken van de regiokorpsen heeft overgenomen. Indien vtsPN buiten beschouwing zou worden gelaten zou er een vertekening optreden voor wat betreft de ontwikkeling in de loop der tijd.

\*\* Het tegengestelde van formatieve sterkte is feitelijke (materiële) sterkte, oftewel bezetting (zoals die in PolBIS wordt geregistreerd).

\*\*\* In principe is steeds uitgegaan van de bijdrage zoals genoemd in de jaarlijkse decembercirculaire van het ministerie van BZK (zie §4.2).

### Formatieplannen versus PolBIS-gegevens

Onderzoek naar de ontwikkeling van de politiesterkte in Nederland is niet nieuw. De gegevens die worden gepresenteerd in de jaarverslagen van de politie zelf en de rapportages van het ministerie van BZK zijn gebaseerd op PolBIS.<sup>21</sup> Wij hebben ervoor gekozen niet de informatie uit PolBIS te gebruiken maar de formatieplannen van de korpsen (inclusief vtsPN) als uitgangspunt te nemen. Bij deze afweging hebben twee argumenten een rol gespeeld.

- De gegevens in PolBIS gaan slechts terug tot 2000. Op basis van PolBIS-data was het dus niet mogelijk geweest de ontwikkeling van de politiesterkte vanaf 1994 te onderzoeken.
- De informatie uit PolBIS is gebaseerd op de jaarlijkse rapportage van de korpsen aan het ministerie van BZK over de opbouw van hun personeelsbestand.

21 PolBIS is het Politie Beleids Informatie Systeem van het ministerie van BZK. Ook bijvoorbeeld in het jaarverslag van de Nederlandse politie van 2009 worden uitspraken gedaan over de ontwikkeling van de politiesterkte op basis van PolBIS-gegevens (Ministerie van BZK 2010: 14).

Omdat de korpsen deze informatie zelf aanleveren kunnen er, hoewel er later specifieke richtlijnen (functiecodings) van het ministerie zijn gegeven, verschillen in interpretatie bestaan (met het risico dat de intercodeurbetrouwbaarheid onvoldoende is).<sup>22</sup> Door de formatieplannen van de korpsen zelf op een standaardmanier te benchmarken, is dit risico verkleind.

### Formatiegegevens

De formatieve sterkte van de politie wordt jaarlijks door elk korps (en de vtsPN) vastgesteld in een formatieplan. Deze plannen waren niet (meer) beschikbaar bij het ministerie van BZK. Om die reden zijn alle korpsen afzonderlijk benaderd met de vraag hun formatieplannen beschikbaar te stellen. Helaas konden niet alle korpsen voor alle jaren aan dit verzoek voldoen. Uiteindelijk hebben we 90 van de 105 formatieplannen ontvangen.<sup>23</sup> Dat staat gelijk aan bijna 80% over de periode 1994-2009 en meer dan 90% over de periode 1999-2009.<sup>24</sup> Over het jaar 2009 zijn wel alle formatieplannen ontvangen. Voor de ontbrekende formatieplannen is geëxtrapoleerd om tot 100% te komen. Deze extrapolatie is gedaan op basis van de budgetten voor de regiokorpsen zoals deze in de circulaire zijn toegekend. Per jaar is uitgerekend welk deel van het budget de korpsen (waarvan we de formatieplannen hebben ontvangen) representeren. In bijlage 1 is een overzicht van de gebruikte formatieplannen opgenomen. Vanwege de toegepaste extrapolatie dient te worden opgemerkt dat het niet mogelijk is met absolute zekerheid de precieze formatie in fte's vast te stellen.

### Budgetgegevens

De budgetgegevens zijn overgenomen uit de circulaire die het ministerie van BZK meerdere keren per jaar uitvaardigt.<sup>25</sup> In beginsel stelt de minister elk jaar in juni het voorlopige budget voor de korpsen vast en wordt in december de definitieve rijksbijdrage bekendgemaakt. In sommige jaren zijn er echter meer

22 Onder intercodeurbetrouwbaarheid wordt de mate verstaan waarin de resultaten van het codeerproces vergelijkbaar zijn als verschillende codeurs hetzelfde materiaal coderen (Vennix 2006, p. 227).

23 De som van 105 bestaat uit 4x25 formatieplannen van de regiokorpsen, 4x1 formatieplan van het KLPD en 1 formatieplan van de vtsPN (alleen van 2009, want opgericht in 2006).

24 Dit percentage is gebaseerd op het deel van het budget dat de korpsen waarvan we de formatieplannen wel hebben, krijgen van het totaal.

25 Voor de wettelijke grondslag hiervan wordt verwezen naar §6.5.

**Tabel 4.2:** Functies en taakvelden gebruikt bij de benchmark\*

Taakvelden	Functies
1 Primair uitvoerend	1.1 basispolitiezorg
	1.2 recherche
	1.3 gebieds-/wijkzorg
2 Specialismen	2.1 zware/georganiseerde criminaliteit
	2.2 milieu
	2.3 vreemdelingen
	2.4 jeugd en zeden
	2.5 IRT/kernteam
	2.6 parketpolitie
	2.7 BFO/fraude/computercriminaliteit
	2.8 bijzondere wetten
	2.9 preventie/slachtofferzorg
	2.10 verkeer
	2.10.1 verkeer (uit OM-gelden)
	2.11 grensbewaking
3 Ondersteuning	3.1 criminele inlichtingeneenheid (CIE)
	3.2 misdaadanalyse/casescreening
	3.3 observatieteam (OT)
	3.4 arrestatieteam (AT)
	3.5 technische ondersteuning (STO)
	3.6 technische recherche
	3.7 meld- en informatiecentrum (M&I)
	3.7.1 M&I: meldkamer
	3.7.2 M&I: infodesk/-centrum
	3.7.3 M&I: herkenningdienst
	3.7.4 M&I: callcenter
	3.7.5 M&I: ICC
	3.7.6 M&I: cameratoezicht
	3.7.7 M&I: projectvoorbereiding
	3.8 honden/paarden
	3.9 politieke inlichtingendienst (PID)
	3.10 arrestantenzorg
	3.11 overige operationele ondersteuning
	3.12 politie parketsecretarissen
	3.13 conflict- en crisisbeheersing (CCB)
	3.14 luchtvaartpolitie
4 Leiding & overhead	4.1 leiding
	4.2 staf/beleidsondersteuning/control
	4.3 P&O
	4.4 FEZ
	4.5 ICT
	4.6 administratieve ondersteuning
	4.7 beheer, onderhoud en logistiek
	4.8 overig

\*Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere toelichting.

dan twee circulaire's uitgevaardigd, in aanvulling op of ter correctie van de juni- en/of decembercircularen. In principe zijn we uitgegaan van de budgetten genoemd in de decembercircularen, maar we hebben wel alle overige circulaire's gecontroleerd om de definitieve budgetten te achterhalen.

### Deskresearch

Om de landelijke sturing ten aanzien van de vier geselecteerde thema's in kaart te brengen, zijn diverse beleidsstukken geanalyseerd. Het gaat hierbij om:

- wet- en regelgeving;
- Kamerstukken (wetsgeschiedenis);
- kabinetsnota's en -programma's;
- beleidsplannen van de ministeries van BZK en Justitie.

De belangrijkste plannen die vallen onder de laatste twee categorieën worden in §6.4 kort geïntroduceerd. Daarnaast zijn diverse wetenschappelijke artikelen over het beleid geraadpleegd. Een overzicht hiervan is te vinden in de literatuurlijst. Tot slot zijn nog enkele andere kwantitatieve databronnen geraadpleegd (met name voor het meten van de doelen (throughput/output/outcome) van het beleid), zoals CBS-gegevens. Een overzicht hiervan is opgenomen in tabel 4.3.

**Tabel 4.3:** Kwantitatieve indicatoren en bronnen (naast de formatie- en budgetgegevens)

Element	Indicator	Bron
Stedelijkheid	Gemiddelde omgevingsadressendichtheid	CBS Statline
Doelen Opsporing	Aantal OM-verdachten	Jaarberichten/kerncijfers OM
	Opsporingspercentage	CBS Statline
	Aantal gehoorde verdachten	<i>Criminaliteit &amp; Rechtshandhaving</i> (publicatie van het CBS i.s.m. WODC)
Doelen	Aantal staandhoudingen	Jaarverslagen Nederlandse Politie
Wijkgerichte aanpak	Mening burger over functioneren politie	<i>Veiligheidsmonitor Rijk/Integrale Veiligheidsmonitor</i>
Doelen Jeugd	Aantal aangehouden minderjarige verdachten	CBS Statline
Doelen Geweld	Aantal opgehelderde geweldsmisdrijven	<i>Criminaliteit &amp; Rechtshandhaving</i> (publicatie van het CBS i.s.m. WODC)
	Aantal gehoorde verdachten van geweldsmisdrijven	<i>Criminaliteit &amp; Rechtshandhaving</i> (publicatie van het CBS i.s.m. WODC)



## 4.3 Data-analyse

### *Benchmark formatieve sterkte*

De functies in de formatieplannen zijn ingedeeld naar vier taakvelden:

- primair uitvoerend;
- specialismen;
- ondersteuning;
- leiding & overhead.

In tabel 4.2 is weergegeven welke functies bij welk taakveld zijn ondergebracht. Deze indeling is gebaseerd op de categorisering die onder andere is gebruikt voor het budgetverdeelsysteem (BVS) voor de politie van 1996 en 2006. Een uitgebreide toelichting op de functies per taakveld is opgenomen in bijlage 2.

Voor de toedeling van een functie aan een van de taakvelden zijn de werkzaamheden die worden verricht bepalend. Het gaat daarbij om het hoofdaandeel van de werkzaamheden.<sup>26</sup> Daarvoor is gekeken naar:

- functienaam;
- afdeling waarbinnen de functie wordt uitgevoerd;
- schaal.

Om te bepalen of het hoofdaandeel van de werkzaamheden al dan niet leidinggevend is, zijn de volgende factoren in ogenschouw genomen:

- schaal (in principe moet dat minimaal 9 of 10 zijn);
- span of control (minimaal 1 op 10; bij minder is een functie qua naam wellicht wel leidinggevend, maar zal het hoofdbestanddeel van het werk vooral inhoudelijk zijn).

Omdat de wijze van inrichting en de (benamingen van) functies tussen korpsen verschillend zijn, is het niet mogelijk 100% dekkende definities te maken. Daarnaast kan het in sommige gevallen nodig zijn een functie aan een andere dan de genoemde categorie toe te delen omdat de taken niet of slechts beperkt worden afgedekt door de functienaam.

De benchmark is uitgevoerd met absolute aantallen (fte's).<sup>27</sup> Deze zijn vervolgens geïndexeerd, waarbij 1994 steeds als ijkpunt is genomen (op 100 is gesteld).

---

<sup>26</sup> Dit speelt voornamelijk bij leiding en soms ook bij specialisten met een dubbel vakgebied.

<sup>27</sup> Deze absolute getallen zijn opgenomen in bijlage 3. Daarin zijn tevens de ontwikkelingen in procenten weergegeven.

### Analyse budgetten

Op basis van de circulaires (met name de decembercirculaires) zijn alle definitieve rijksbijdragen van 1994 tot en met 2009 in kaart gebracht. In de jaren 1994 tot en met 2006 werd er in de circulaires niet gewerkt met concrete bedragen, maar met zogenaamde budgetverdeelenheden (BVE's). Voor elke politieregio afzonderlijk werd vastgesteld op hoeveel BVE's men recht had. Jaarlijks werd een normbedrag per BVE vastgesteld. Door de BVE-aantallen te vermenigvuldigen met de relevante BVE-normen, zijn de bijdragen vertaald naar budgetten. Vanaf 2007 werd in de circulaires niet meer gewerkt met BVE's, maar zijn de budgetten direct weergegeven in de circulaires.

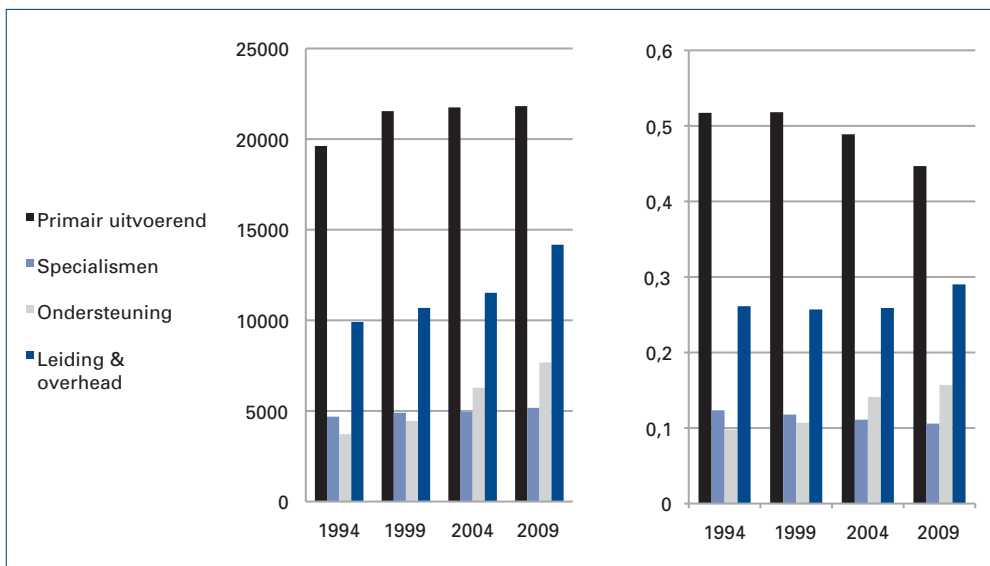
## Ontwikkeling van de politiesterkte

### 5.1 Inleiding

**Tabel 5.1:** Totale ontwikkeling formatieve sterkte (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Primair uitvoerend	19.620	21.542	21.748	21.820	52%	52%	49%	45%
Specialismen	4684	4901	4940	5170	12%	12%	11%	11%
Ondersteuning	3714	4448	6277	7673	10%	11%	14%	16%
Leiding & overhead	9909	10.685	11.519	14.171	26%	26%	26%	29%
<b>Totaal</b>	<b>37.927</b>	<b>41.576</b>	<b>44.484</b>	<b>48.834</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Figuur 5.1:** Totale ontwikkeling formatieve sterkte (absoluut en als percentage van de totale formatie)



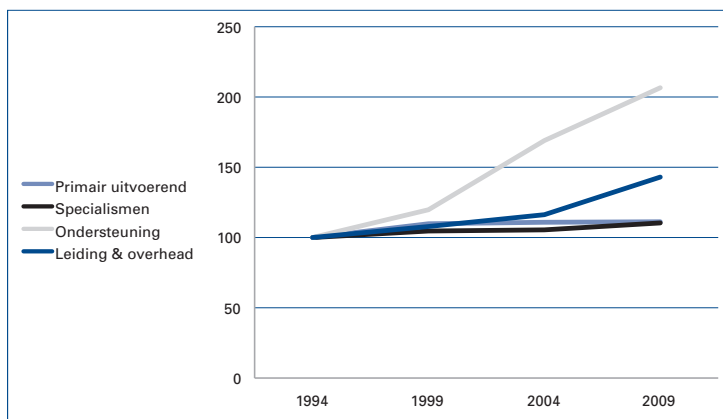
In dit hoofdstuk wordt de sterktegroei van de Nederlandse politie sinds de reorganisering beschreven voor de periode 1994-2009. Wij gaan hier uit, zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, van de formatieve sterkte van de politie: het aantal fte's dat de Nederlandse politie formeel (volgens de formatieplannen) heeft, exclusief exogeen gefinancierde fte's, aspiranten en werknemers van de Politieacademie. Allereerst wordt de gehele ontwikkeling van de formatieve sterkte over de periode 1994-2009 beschreven (§5.2), daarna wordt ingegaan op de (sterkte)ontwikkeling van de vier hoofdcategorieën van politiewerk, te weten: primair uitvoerend (§5.3), specialismen (§5.4), ondersteuning (§5.5) en leiding & overhead (§5.6). De sterkteontwikkeling per hoofdcategorie wordt steeds eerst beschreven (bevindingen), waarna wordt ingegaan op mogelijke verklaringen van die ontwikkelingen. Die verklaringen zijn moeilijk onder één noemer te brengen; veranderingen in sterkte kunnen het gevolg zijn van bewust beleid, van overheveling van taken van één deel van de strafrechtketen naar een ander deel (in casu de politie), van interne veranderingen (bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen), enzovoort. In de conclusie van dit hoofdstuk (§5.8) wordt geprobeerd die verschillende verklaringen op een overzichtelijke wijze samen te vatten.

Naast naar de algemene ontwikkeling van de formatieve sterkte en de hoofdcategorieën wordt in dit hoofdstuk, zoals in de Call 2009 van het programma Politie & Wetenschap is aangegeven, ook gekeken naar de sterkteontwikkeling in de periode 1994-2009 van de regio's. Het gaat dan met name over de verdeling van sterkte tussen 'plattelands' en 'stedelijke' politieregio's. Dit gebeurt in §5.7. Conclusies staan vermeld in §5.8.

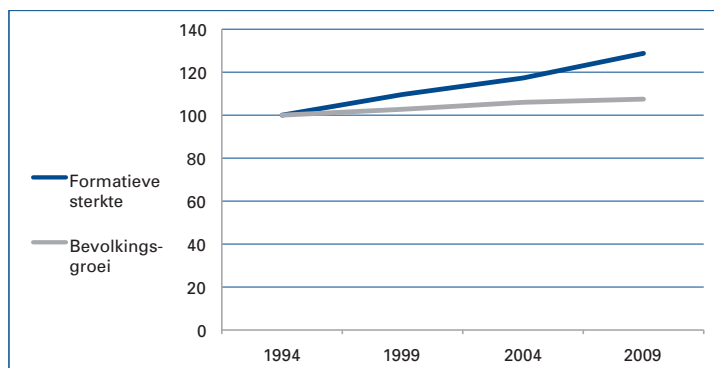
## 5.2 Totale ontwikkeling

**Tabel 5.2:** Totale ontwikkeling formatieve sterkte (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Primair uitvoerend	100	110	111	111
Specialismen	100	105	105	110
Ondersteuning	100	120	169	207
Leiding & overhead	100	108	116	143
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>110</b>	<b>117</b>	<b>129</b>

**Figuur 5.2:** Totale ontwikkeling formatieve sterkte (geïndexeerd)**Tabel 5.3:** Totale ontwikkeling formatieve sterkte ten opzichte van de bevolkingsgroei (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Formatieve sterkte	100	110	117	129
Bevolkingsgroei	100	103	106	107

**Figuur 5.3:** Totale ontwikkeling formatieve sterkte ten opzichte van de bevolkingsgroei (geïndexeerd)

De formatieve sterkte van de Nederlandse politie als geheel is in de periode 1994-2009 gegroeid van 37.825 fte naar 48.834 fte. Dat is een toename van bijna 11.000 fte (+29%). Het inwonertal van Nederland nam in die tijd met 7% toe. De groei van de formatieve sterkte is vrij geleidelijk gegaan. In sprongen van vijf jaar zijn er 3648 fte (1994-1999; +9,6%), 2908 fte (1999-2004; +7,0 %) en 4350 fte (2004-2009; +9,8%) bij gekomen. Een belangrijk deel van die groei viel toe aan het KLPD. In 1994 kende deze organisatie ruim 2800 fte,<sup>28</sup> in 2009 ruim 5000. Opgemerkt moet worden dat een deel van de groei niet werd gefinancierd door toevoegingen aan het politiebudget. In 2000 werd namelijk de Spoorwegpolitie met toentertijd circa 450 werknemers bij het KLPD gevoegd.

Die groei van 29% heeft zich niet evenredig verspreid over de vier hoofd-categorieën van politiewerk. Het merendeel van de formatieve sterkte ( $\pm 50\%$ ) werd en wordt gevormd door de primaire uitvoering van de politietaak zoals omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993. In absolute zin is het aantal fte's ten behoeve van de primaire uitvoering toegenomen met ruim 2000 fte. Dat is een toename van 11% ten opzichte van een totale toename van 29%. Relatief is het aandeel van de primaire uitvoering echter teruggelopen. Werd in 1994 nog 52% van de totale formatie ingezet voor de primaire uitvoering, in 2009 was dat 45%.

Ook het aandeel specialismen bij de politie is van 1994 tot en met 2009 in absolute zin enigszins toegenomen (+486 fte). Relatief gezien is de toename 10%.

De relatief grootste toename in sterkte tussen 1994 en 2009 is waarneembaar bij de ondersteuning. In absolute zin betrof de toename bijna 4000 fte; ten opzichte van 1994 is de sterkte van deze hoofdcategorie meer dan verdubbeld. Daarmee liep ook het relatieve aandeel binnen de totale sterkte op van 10% naar 16%.

De in absolute zin grootste toename is te zien bij leiding & overhead; de toename daar bedraagt ruim 4000 fte's, in procenten bedraagt de groei in de onderzochte periode 43%. In de periode 1994-2004 was leiding & overhead als aandeel van de gehele formatie stabiel met 26%, maar in 2009 bedroeg deze 29%. Deze relatieve stijging heeft zich pas voorgedaan na 2004 en is deels verklaarbaar door de forse groei van het KLPD in die jaren en de inrichting van de vtsPN (2006). Bij de 25 regiokorpsen bedroeg het relatieve aandeel van leiding

28 Van het KLPD is geen formatieplan meer beschikbaar van 1994. Daarom is voor het bepalen van de formatie in 1994 gebruik gemaakt van het Inrichtingsplan KLPD in kort bestek (d.d. 12-11-1992).

& overhead in 2009 26%, gerekend over alle hier onderzochte politieorganisaties is het 29%.

### 5.3 Primair uitvoerend

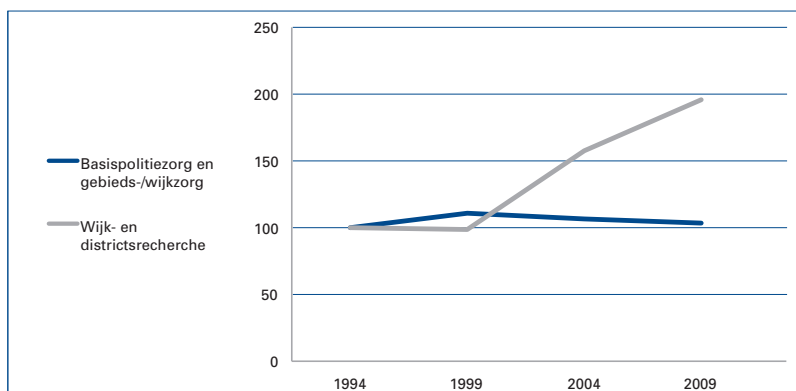
#### Bevindingen

De hoofdcategorie primair uitvoerend bestaat uit basispolitiezorg (BPZ) (belast met taken als het afhandelen van incidenten, opnemen van aangiften, eerste opvang van slachtoffers en getuigen), de gebieds- en wijkzorg (in de volksmond de wijkagent) en de wijk- en districtsrecherche. In zijn geheel is deze hoofdcategorie met 11% toegenomen in de periode 1994-2009. Binnen die hoofdcategorie is echter sprake van verschillende ontwikkelingen. De basispolitiezorg én de gebieds- en wijkzorg samen geven een toename van slechts 3% te zien tussen 1994 en 2009; de wijk- en districtsrecherche is bijna verdubbeld in omvang in die periode (zie tabel 5.4).

**Tabel 5.4:** Ontwikkeling formatieve sterkte primair uitvoerend (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Basispolitiezorg en gebieds-/wijkzorg	100	111	107	103
Wijk- en districtsrecherche	100	99	158	196
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>110</b>	<b>111</b>	<b>111</b>

**Figuur 5.4:** Ontwikkeling formatieve sterkte primair uitvoerend (geïndexeerd)



In het kort ziet de sterkteontwikkeling in de periode 1994-2009 van de primaire uitvoering van de politie er als volgt uit:

- De sterkte van de primaire uitvoering neemt toe met 11%, ten opzichte van een groei van 29% van de totale sterkte.
- De sterktegroei gaat boven de groei van de bevolking (+7%) en de afname van de criminaliteit (-7%) uit.
- Binnen de primaire uitvoering neemt de wijk- en districtsrecherche het sterkst toe (+96%).
- De basispolitiezorg en gebieds- en wijkzorg neemt, bezien over de gehele periode,<sup>29</sup> relatief ook enigszins toe (+3%).

### Verklaringen

De toename van de sterkte van de primaire uitvoering is niet geheel verrassend, aangezien landelijk is ingezet op een uitbreiding van het aantal executieven (met name agenten). Bijvoorbeeld in het regeerakkoord van het kabinet-Kok I werd al ingezet op een uitbreiding voor extra arbeidsplaatsen bij de politie (waar 50 miljoen gulden voor werd ingezet).<sup>30</sup> Aangezien dat kabinet prioriteit gaf aan het opvoeren van de zichtbare aanwezigheid van politie op straat, mag worden aangenomen dat die uitbreiding van de politiesterkte bedoeld was tot uiting te komen in de primaire uitvoering en niet in een van de andere categorieën.<sup>31</sup> In het regeerakkoord van het kabinet-Kok II werd expliciet aangegeven dat er werd gestuurd op 5000 extra arbeidsjaren voor executief politiewerk (3000 door extra middelen ter beschikking te stellen en 2000 door een te maken effectiviteitslag).<sup>32</sup> Het kabinet-Balkenende I verklaarde de bestaande politiecapaciteit te willen concentreren op de primaire politietaak.<sup>33</sup> Het kabinet-Balkenende IV beloofde 500 extra wijkagenten.<sup>34</sup>

Een berekening uit de losse pols van het voorgaande komt uit op een aantal van meer dan 6000 fte voor de primaire politietaak. Met de cijfers hier komen we op een toename van 2200 fte tussen 1994 en 2009 (zie tabel B3 in bijlage 3).

29 Er is sprake van een stijging tussen 1994 en 1999 en een daling tussen 1999 en 2009, die nog net boven het beginpunt van 1994 uitkomt.

30 Kamerstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 11: 21.

31 Vgl. Kamerstukken II 1993-1994, 23 715, nr. 11: 26.

32 Kamerstukken II 1997-1998, 26 024, nr. 10: 83.

33 *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD*, 3 juli 2002: 8.

34 Ministerie van Algemene Zaken. *Samen werken samen leven. Beleidsprogramma kabinet-Balkenende IV 2007-2011*, juni 2007: 67.



Een verklaring voor de discrepantie kan zijn dat aan de basis van het politiewerk eenvoudiger taken worden afgezonderd en niet meer door agenten maar door administratief, ondersteunend personeel worden ingevuld. De BPZ-medewerkers zijn daardoor minder nodig voor publieksfuncties als baliedienst en aangiftheregistratie. Administratieve medewerkers zijn daarbij eenvoudiger te werven en sneller beschikbaar voor hun taak dan de breed opgeleide politie-medewerkers. Dit biedt echter getalsmatig geen afdoende verklaring.

Een andere mogelijke verklaring is dat de ontwikkeling van de samenleving en de ontwikkeling van het politievak en de politieorganisatie ertoe hebben bijgedragen dat steeds meer werk van de politie niet meer door de generalist van de BPZ kon worden uitgevoerd. De politie is, zoals verderop wordt aangegeven, meer en meer een technologische organisatie geworden (zie §5.8).

Ook is er voor specifieke vragen uit de samenleving steeds meer gewerkt met doeluitkeringen en taakstellende formatieve sterkte. Soms werden die extra gecreëerd, maar in een aantal gevallen werd ook binnen de BPZ gekeken voor het uitvoeren van meer gespecialiseerde taken. Anders gezegd: uit de BPZ lekten fte's weg naar andere onderdelen van de politieorganisatie.

Tot slot moet worden opgemerkt dat voor de in de beleidspraktijk gebruikte indicatoren voor (functioneren van) de politie 'op straat' gebruik wordt gemaakt van gegevens uit (grootschalige) enquêtes zoals de Politie-monitor, de Veiligheidsmonitor Rijk en de Integrale Veiligheidsmonitor. Daarin wordt gevraagd naar beschikbaarheid van de politie, tevredenheid over het functioneren van de politie, en dergelijke. Van regiokorpsen wordt middels prestatieafspraken verlangd dat zij bepaalde waarden op die indicatoren realiseren. In feite wordt dus aan de hand van output- en outcome-indicatoren de stand van de primaire uitvoering gemeten en niet aan de hand van throughput-indicatoren (zoals de aantallen fte's).

## 5.4 Specialismen

De toename in formatieve sterkte van de hoofdcategorie specialismen bedroeg 10% tussen 1994 en 2009. Echter, ook binnen deze hoofdcategorie was sprake van uiteenlopende ontwikkelingen. Die kunnen het best geïllustreerd worden door de hoofdcategorie specialismen te splitsen naar:

- opsporingsspecialismen;
- overige specialismen (zoals bijzondere wetten en verkeer).

Bij de opsporingsspecialismen is sprake van een aanmerkelijke groei, namelijk 45%. De formatieve sterkte van de overige specialismen loopt met 7% terug.

### 5.4.1 Opsporingsspecialismen

#### Bevindingen

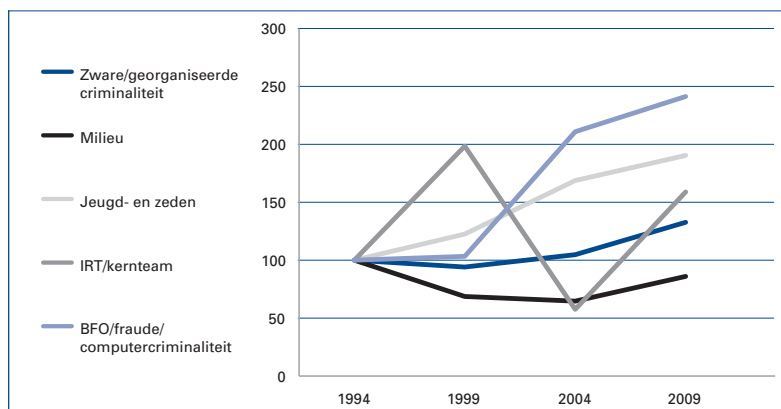
De grootste toenames in sterkte bij opsporingsspecialismen zijn waarneembaar bij BFO/fraude/computercriminaliteit (+141%) en het specialisme jeugd en zeden (+90%). De formatieve sterkte van het specialisme milieu is teruggelopen (-14%), die van de zwaardere criminaliteit toegenomen (+33%).

Over de gehele periode (1994-2009) zijn de opsporingsspecialismen gegroeid met 45%.

**Tabel 5.5:** Ontwikkeling formatieve sterkte specialismen opsporing (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Zware/georganiseerde criminaliteit	100	94	105	133
Milieu	100	69	65	86
Jeugd en zeden	100	123	169	190
IRT/kernteam	100	198	58	159
BFO/fraude/computercriminaliteit	100	103	211	241
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>101</b>	<b>116</b>	<b>145</b>

**Figuur 5.5:** Ontwikkeling formatieve sterkte specialismen opsporing (geïndexeerd)



#### Verklaringen

De verklaring voor de opkomst van een specialisme als jeugd en zeden kan ten dele worden gevonden in de reorganisatie van de politie rond 1994. In die periode werd veel aandacht geschonken aan de filosofie van *Politie in verandering*, die het accent legde op generalisten binnen de politieorganisatie. Maar sindsdien is er beleidsmatig juist meer en meer aandacht gekomen voor jeugd en zeden. Na 1994 is er ook sprake van meer aandacht voor de zware en georganiseerde criminaliteit. Dit resulteerde onder meer na de eeuwwisseling in de vorming van

de Nationale Recherche. Financiële opsporing en fraudebestrijding zijn, mede door de digitalisering van de samenleving, relatief nieuwe fenomenen waaraan de politie aandacht diende te besteden. Al met al hebben deze ontwikkelingen mogelijk mede geleid tot het overhevelen uit de 'gewone' opsporing (wijk- en districtsrecherche) naar opsporingsspecialismen en verschuiving van menskracht vanuit de BPZ naar de wijk- en districtsrecherche, en werd opsporing meer apart zichtbaar gemaakt en meer specialistisch.

#### 5.4.2 Overige specialismen

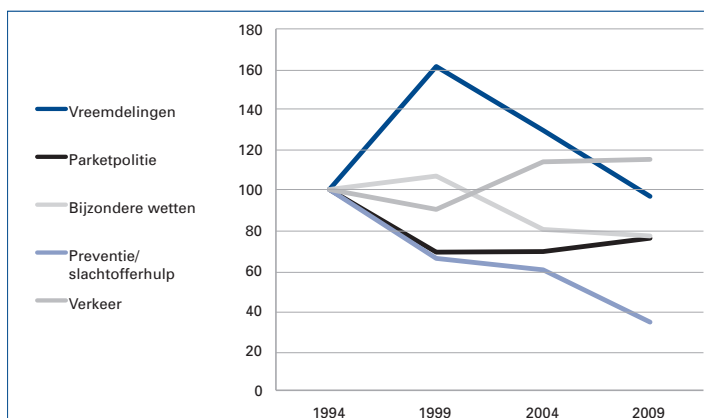
##### Bevindingen

De formatieve sterkte van de specialismen die geen betrekking hebben op de opsporing, is na een lichte stijging vanaf 1999 gedaald. De in absolute zin grootste specialismen zijn verkeer en vreemdelingen (zie tabel B4 in bijlage 3). De sterkte van het verkeersspecialisme is de afgelopen jaren als enige toegenomen (+15%), terwijl de sterkte van het vreemdelingenspecialisme licht is gedaald (-3%). De sterkte van de specialismen parketpolitie en bijzondere wetten is met circa 33% afgenomen. Sterkste daler is het specialisme preventie/slachtofferzorg met 64%.

**Tabel 5.6:** Ontwikkeling formatieve sterkte overige specialismen (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Vreemdelingen	100	161	129	97
Parketpolitie	100	69	69	76
Bijzondere wetten	100	107	80	77
Preventie/slachtofferzorg	100	66	60	34
Verkeer	100	90	114	115
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>110</b>	<b>104</b>	<b>93</b>

**Figuur 5.6:** Ontwikkeling formatieve sterkte overige specialismen (geïndexeerd)



### Verklaringen

Veel regiokorpsen hadden vroeger een verkeerspolitie. Veel van het werk van de verkeerspolitie bestond uit het reguleren van de verkeersstroom. Een taak die door verregaande automatisering van de verkeerssignalering is afgenomen. De laatste tien jaar is weer zwaar geïnvesteerd in het terugdringen van verkeersongevallen, onder andere door het instellen van geormerkte verkeershandhavingsteams.

De lichte daling van het specialisme vreemdelingen is waarschijnlijk deels te wijten aan het feit dat een deel van de taken (die met name betrekking hebben op de intake en administratie van vreemdelingenzaken) eind jaren negentig is overgedragen aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet. Daarbij is ook capaciteit en budget van de politie overgeheveld naar de IND. Het ging daarbij om circa 600-700 fte.

Ten aanzien van de bijzondere wetten zijn veel taken overgeheveld naar gemeenten en zijn toezichtstaken in de reguliere BPZ opgenomen.

De vermindering van het specialisme preventie/slachtofferzorg bij de politie heeft waarschijnlijk te maken met de kerntakendiscussie bij de politie en de daarmee samenhangende overdracht van taken aan de Stichting Slachtofferhulp Nederland.

De daling van de formatie van de parketpolitie kan worden verklaard door het feit dat het landelijk vervoer van gedetineerden is overgegaan naar de Dienst Vervoer en Ondersteuning van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Daarnaast is een deel van deze taken vooral geïntegreerd in andere politietaken, zoals arrestantenzorg. De politie voert de taak dus nog wel uit, maar de taak is niet meer direct herkenbaar in de formatieplannen. Bovendien zijn in Amsterdam taken overgedragen aan het OM. Hierna zal dan ook blijken dat de formatie ten aanzien van arrestantenzorg wel is toegenomen (zie §5.5.3).

## 5.5 Ondersteuning

Evenals bij de vorige hoofdcategorie wordt ook deze hoofdcategorie gesplitst. Eerst komt de ondersteuning ten behoeve van de opsporing aan de orde, daarna de overige, voornamelijk op informatie gerichte ondersteuning.

### 5.5.1 Opsporingsondersteuning

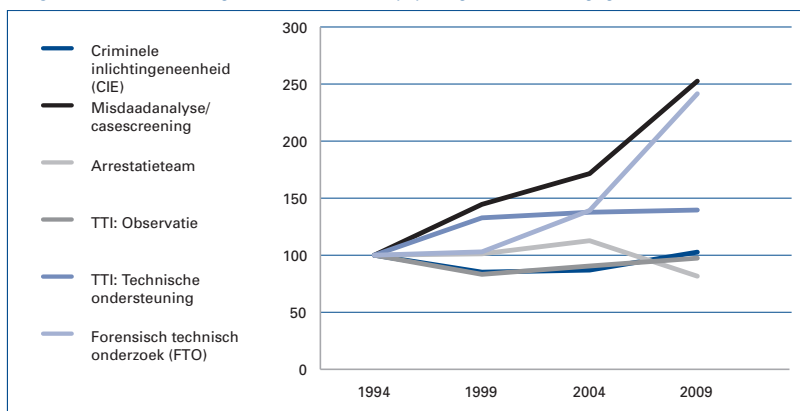
#### Bevindingen

De ondersteuning ten behoeve van de opsporing is toegenomen met 45%. Die groei komt voor een groot deel voor rekening van de misdaadanalyse/casescreening (+153%) en het forensisch technisch onderzoek (FTO) (+142%). Ook de sterkte van de Technische Ondersteuning (TTI) en de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE) is relatief toegenomen (met respectievelijk 40% en 3%). De observatie- en arrestatieteams zijn gedaald in sterkte (-3% en -18%).

**Tabel 5.7:** Ontwikkeling formatieve sterkte opsporingsondersteuning (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Criminele inlichtingeneenheid (CIE)	100	85	87	103
Misdaadanalyse/casescreening	100	145	172	253
Arrestatieteam	100	101	113	82
TTI: Observatie	100	83	91	97
TTI: Technische ondersteuning	100	133	138	140
Forensisch technisch onderzoek (FTO)	100	103	139	242
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>111</b>	<b>145</b>

**Figuur 5.7:** Ontwikkeling formatieve sterkte opsporingsondersteuning (geïndexeerd)



#### Verklaringen

De hier gepresenteerde gegevens laten duidelijk het toegenomen belang van informatie en forensische analyse zien binnen de opsporing. Zo werd begin jaren negentig van de vorige eeuw een schuchter begin gemaakt met het gebruik van DNA in de opsporing, thans is het, na diverse wetswijzigingen, niet meer weg te denken. Hetzelfde geldt voor het toegenomen gebruik van informatie bij misdaadanalyse en casescreening.

### 5.5.2 Informatieondersteuning

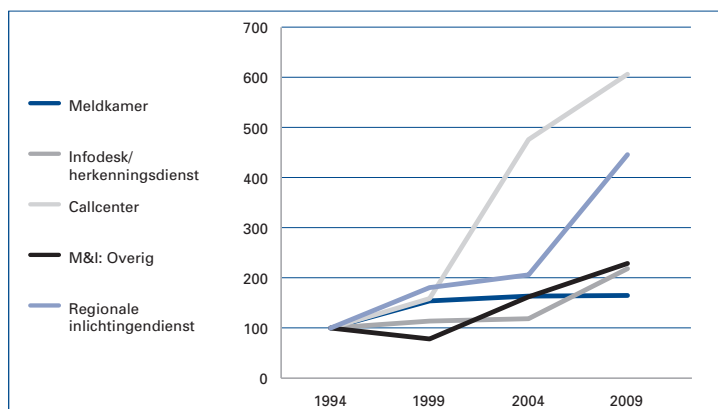
#### Bevindingen

Onder informatieondersteuning verstaan wij de meldkamer, infodesk/herkenningsdienst, het callcenter, de overige taken van het Meld- & Informatiecentrum (M&I) en de regionale inlichtingendienst (RID). Als geheel is de informatieondersteuning tussen 1994 en 2009 toegenomen met 164%. Alle subcategorieën zijn in sterkte gestegen. Opvallende stijgers daarbij zijn het callcenter (+506%), de RID (+346%) en de infodesk/herkenningsdienst (+118%).

**Tabel 5.8:** Ontwikkeling formatieve sterkte informatieondersteuning (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Meldkamer	100	154	164	165
Infodesk/herkenningsdienst	100	114	119	218
Callcenter	100	159	476	606
M&I: Overig	100	78	162	229
Regionale inlichtingendienst	100	181	206	446
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>134</b>	<b>187</b>	<b>264</b>

**Figuur 5.8:** Ontwikkeling formatieve sterkte informatieondersteuning (geïndexeerd)



#### Verklaringen

De toename van de informatieondersteuning wordt in belangrijke mate verklaard door de specialisatie van de bereikbaarheid van de politie. Balie-, telefoon- en meldcentrumtaken zijn uit het basisproces gehaald en als informatieondersteuning vormgegeven. Een bijzondere versterking van de groei van de callcentra was

de invoering van het landelijk politienummer 0900-8844. De toename van de infodesk/herkenningsdienst past in de toename van de informatie-intensiteit van het politiebedrijf de afgelopen tien jaar. Vergaren, veredelen en weer gebruiken van informatie is een van de nieuwe kerntaken geworden. De invoering van het Nationaal Intelligence Model (NIM) en het gedachtegoed van Informatie Ge-stuurde Politie (IGP) (intelligence led policing) hebben deze beweging verder versterkt. Zo is bijvoorbeeld het NIK-RIK-DIK-kanaal ontwikkeld: een drietal informatieknoppunten op nationaal, regionaal en districtelijk niveau, die informatie verzamelen en uitwisselen zodat de informatie op het juiste niveau terecht komt, waar deze kan worden gebruikt.

### 5.5.3 Overige ondersteuning

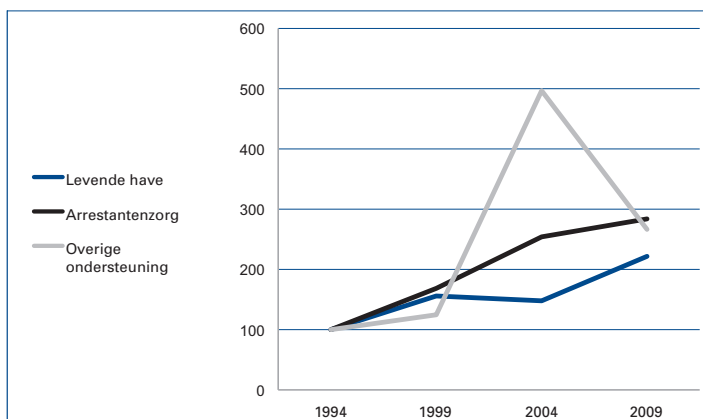
#### Bevindingen

Ook de overige ondersteuningsfuncties zijn in de formatie relatief gestegen (+166%). De levende have is over de gehele periode gegroeid met 122%, de arrestantenzorg met 184% en alle overige ondersteuningsfuncties met 166%.

**Tabel 5.9:** Ontwikkeling formatieve sterkte overige ondersteuning (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Levende have	100	156	148	222
Arrestantenzorg	100	169	254	284
Overige ondersteuning	100	125	497	266
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>155</b>	<b>293</b>	<b>266</b>

**Figuur 5.9:** Ontwikkeling formatieve sterkte overige ondersteuning (geïndexeerd)



### Verklaringen

De groei van de levende have kan worden verklaard vanuit de toegenomen behoefte om bij het operationele werk op straat ondersteuning te krijgen van een hondengeleider. Daarbij is de afgelopen tien jaar een toename van inzet van bereiden politie, met name in relatie tot het voetbal, zichtbaar.

Zoals eerder aangegeven, is de parketpolitie geïntegreerd in de arrestanten-zorg; die overheveling verklaart een deel van de toename van de formatie van deze eenheid. De prestatiecontracten van de Nederlandse politie hebben zich de afgelopen jaren sterk gericht op het aantal door korpsen aan het OM te leveren verdachten. Daardoor is de aandacht voor opsporing toegenomen en is eveneens het aantal arrestanten toegenomen. Dit heeft zich ook vertaald naar een noodzakelijke toename van de arrestantenzorg.

## 5.6 Leiding & overhead

### Bevindingen

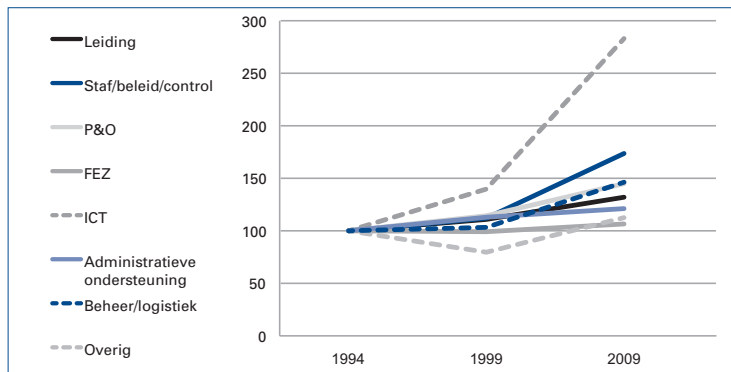
Grootste stijger binnen de categorie leiding & overhead is ICT (+183%), gevolgd door staf, beleid & control (+74%). FEZ gaf de meest bescheiden groei te zien (+7%). De categorie 'overig' nam weliswaar met bijna 50% toe, absoluut gaat het echter om iets meer dan 60 fte (zie tabel B10 in bijlage 3). Het aantal leidinggevenden liep op van iets meer dan 3000 naar bijna 4000 fte (zie tabel B10 in bijlage 3). Het relatieve aandeel van leiding & overhead neemt vooral na 2004 toe. Tot aan dat jaar blijft het gelijk, daarna neemt het toe van 26% tot 29%. Met name de inrichting van de vtsPN (2006) verklaart de stijging. Binnen de 25 regiokorpsen blijft het relatieve aandeel van leiding & overhead nagenoeg gelijk.

**Tabel 5.10:** Ontwikkeling formatieve sterkte leiding & overhead (geïndexeerd)\*

	1994	1999	2009
Leiding	100	111	132
Staf/beleid/control	100	112	174
P&O	100	114	145
FEZ	100	99	107
ICT	100	140	283
Administratieve ondersteuning	100	113	121
Beheer/logistiek	100	80	113
Overig	100	103	146
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>108</b>	<b>143</b>

\* De formatieve sterkte van de leiding en overhead in 2004 is niet in de tabel opgenomen, omdat in die periode al werd gewerkt aan de oprichting van de vtsPN (per 2006), maar hiervan zijn geen formatieplannen beschikbaar.



**Figuur 5.10:** Ontwikkeling formatieve sterkte leiding & overhead (geïndexeerd)

### Verklaringen

De verklaring voor de stijging is voorts deels administratief van aard: in de beschreven periode hebben korpsen voor een aantal functies waarvoor externen waren ingehuurd vaste aanstellingen gecreëerd. Men noemt dit insourcen, de M-component (M = materieel) van de financiering wordt deels naar de P-component (P = personeel) overgeheveld. Voor een deel weerspiegelt de groei van deze categorie, met name als men kijkt naar de ICT, de ontwikkelingen binnen de politie in de afgelopen decennia.

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie (2003) en de wens om te sturen op resultaten hebben ertoe bijgedragen dat korpsen inhoud hebben gegeven aan hun controltaak en die ook hebben gespecialiseerd.

De stijging ten aanzien van staf, beleid en control hangt ook samen met de toename van beleidsvorming en verantwoordingscultuur binnen de politie. Merk op dat in het gelijktijdig uitgevoerde onderzoek naar de internationale vergelijking van de politiesterkte naar voren komt dat circa 5% van de formatie van de Nederlandse politie wordt ingezet ten behoeve van beleid. Dit is deels het gevolg van de beleidsproliferatie. Ook moet worden onderkend dat met het zogenaamde integrale veiligheidsbeleid aan de politie (vanuit de gemeente) vaak de rol van projectleider wordt toebedeeld.



## 5.7 Totale formatie regiokorpsen naar mate van stedelijkheid

### Aanleiding

In discussies over (her)verdeling van het budget over de regio's spelen 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 doen 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 zou zijn, snel beschikbaar zijn. Dat punt speelt met name 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. Ofwel: de verdeling van politiesterkte tussen stad en platteland. De diverse systemen en de tussentijdse aanpassingen hebben verschuivingen tussen stedelijke gebieden en plattelandsgebieden tot gevolg gehad.

In deze paragraaf gaan we in op de verschuivingen die hebben plaatsgevonden tussen de gebieden met een verschillende mate van stedelijkheid. De gegevens hebben dus enkel betrekking op de 25 regiokorpsen.

### Methodologie

Om de mate van stedelijkheid van het verzorgingsgebied van een regiokorps te bepalen, hebben wij gebruikgemaakt van de classificatie van stedelijkheid die het CBS voor gemeenten hanteert op basis van de gemiddelde omgevingsadressendichtheid (OAD).<sup>35</sup> Om tot de stedelijkheid van een politieregio te komen, hebben wij het gewogen gemiddelde genomen van de OAD's van alle gemeenten binnen een politieregio op basis van hun oppervlakte. Omdat alleen het regiokorps Amsterdam-Amstelland volgens deze indeling als zeer sterk stedelijk is aan te merken, hebben we de categorieën zeer sterk stedelijk en sterk stedelijk in de grafiek als één categorie aangemerkt.

35 Onder omgevingsadressendichtheid (OAD) verstaat het CBS het aantal adressen binnen een cirkel met een straal van een kilometer rondom een adres, gedeeld door de oppervlakte van de cirkel. Het CBS onderscheidt vijf categorieën van stedelijkheid:

- zeer sterk stedelijk: gemiddelde OAD van 2500 of meer adressen per km<sup>2</sup>;
- sterk stedelijk: gemiddelde OAD van 1500 tot 2500 adressen per km<sup>2</sup>;
- matig stedelijk: gemiddelde OAD van 1000 tot 1500 adressen per km<sup>2</sup>;
- weinig stedelijk: gemiddelde OAD van 500 tot 1000 adressen per km<sup>2</sup>;
- niet stedelijk: gemiddelde OAD van minder dan 500 adressen per km<sup>2</sup>.



Ten aanzien van deze stedelijkheidsanalyses zijn twee opmerkingen op hun plaats:

- Alleen de regiokorpsen zijn meegenomen: het KLPD en de vtsPN zijn buiten beschouwing gelaten.
- Aangezien de sterkte van de bovenregionale recherches is opgenomen in de formatieplannen van de beheerskorpsen, wat vaak relatief stedelijke regio's zijn, treedt er enige vertekening op. Het gaat echter niet om heel grote aantallen.

### Bevindingen

De formatieve sterkte van de 25 regiokorpsen is tussen 1994 en 2009 met 22% toegenomen. Dat betekent, met een toename van de totale formatieve sterkte van de gehele Nederlandse politie in die periode van 29%, dat een belangrijk deel van de toename van de sterkte is toebedeeld aan het KLPD en de vtsPN.

Tot 2004 blijft de groei van de (zeer) sterk stedelijke korpsen (+12%) achter bij die van de overige korpsen. Met name bij de niet stedelijke korpsen is tussen 1994 en 2004 sprake van een aanmerkelijke groei (+43%). De matig stedelijke en weinig stedelijke korpsen ervaren in die periode (1994-2004) een groei van 19% en 17%; ze liggen daarmee op het gemiddelde van de groei van alle regiokorpsen. De omslag komt in de periode 2004-2009. Bij de weinig stedelijke en niet stedelijke korpsen is dan nauwelijks sprake van een toename van de formatieve sterkte, bij de (zeer) sterk stedelijke en matig stedelijke korpsen is sprake van een toename van 9 à 11%.

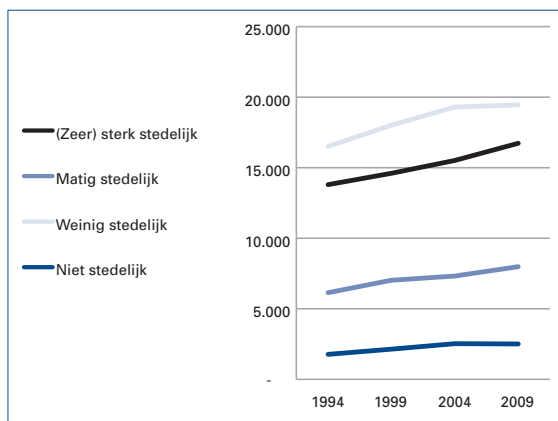
De feitelijke ontwikkeling van de formatie weersprekt het algemene beeld dat de groei van de politiesterkte naar de stedelijke gebieden in de Randstad is gegaan. Slechts in de laatste vijf jaar is dit het geval. Over de gehele periode is de sterktegroei ten goede gekomen aan de niet stedelijke gebieden. Dit zijn, zoals gezegd, gebieden waar het vooral gaat om beschikbaarheid. De sterktegroei heeft daardoor relatief weinig bijgedragen aan de afhandeling van het werkaanbod.

**Tabel 5.11:** Ontwikkeling formatieve sterkte naar stedelijkheid gebied (geïndexeerd)\*

	1994	1999	2004	2009
(Zeer) sterk stedelijk	100	106	112	121
Matig stedelijk	100	114	119	130
Weinig stedelijk	100	109	117	118
Niet stedelijk	100	121	143	142
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>109</b>	<b>117</b>	<b>122</b>

\*Het gaat hierbij alleen om de regiokorpsen; het KLPD en de vtsPN zijn buiten beschouwing gelaten.

**Figuur 5.11:** Ontwikkeling formatieve sterkte naar stedelijkheid gebied (geïndexeerd)



### Verklaringen

Dat in 1994-1999 de (zeer) sterk stedelijke korpsen relatief zijn gedaald in formatie en de niet stedelijke korpsen zijn gestegen, is te verklaren door de introductie van het budgetverdeelsysteem (BVS) in 1996. Het PKP-verdeelsysteem,<sup>36</sup> dat eind jaren tachtig is geïntroduceerd, was volledig gebaseerd op werklust en daarmee erg gefocust op stedelijke problematiek. Het sloot niet goed aan op de aard van de problematiek en de behoefte aan politiezorg op het platteland. Dit is in de opvolger van het PKP-verdeelsysteem, het budgetverdeelsysteem uit 1996, gecorrigeerd.

Tussen 1999 en 2004 is de formatie van de matig en (zeer) sterk stedelijke korpsen iets toegenomen, de formatieve sterkte van de niet of weinig stedelijke korpsen is in die periode sterker toegenomen. Dit is het gevolg geweest van de wijzigingen die de Stuurgroep Implementatie Modernisering Politiezorg (STIMP), ingesteld op initiatief van de minister van BZK, in 1999 heeft aangebracht in het BVS.<sup>37</sup>

In de periode 2004-2009 gold de regel: hoe stedelijker het verzorgingsgebied van een korps, des te groter de groei. De wijze waarop de mate van stedelijkheid meespeelt in het BVS, is bij de herijking in 2006 dus veranderd.

<sup>36</sup> PKP staat voor Project Kwantificering Politiewerk.

<sup>37</sup> Door de introductie van de variabele niet-westerse allochtonen als vervanging voor de variabele niet-Nederlanders zijn er herverdelingseffecten opgetreden.

**Tabel 5.12:** Ontwikkeling formatieve sterkte per taakveld per type korps  
(als percentage van de totale formatie)

		1994	1999	2004	2009
Alle 25 regiokorpsen	Primaire uitvoering	49%	50%	48%	46%
	Specialismen	14%	12%	11%	11%
	Ondersteuning	10%	11%	14%	17%
	Leiding & overhead	27%	27%	26%	26%
	<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
(Zeer) sterk stedelijk	Primaire uitvoering	44%	48%	49%	48%
	Specialismen	14%	12%	11%	12%
	Ondersteuning	9%	10%	14%	15%
	Leiding & overhead	33%	30%	26%	25%
	<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Matig stedelijk	Primaire uitvoering	48%	50%	44%	39%
	Specialismen	18%	11%	12%	11%
	Ondersteuning	13%	12%	16%	19%
	Leiding & overhead	22%	26%	27%	30%
	<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Weinig stedelijk	Primaire uitvoering	53%	52%	49%	48%
	Specialismen	11%	11%	11%	10%
	Ondersteuning	11%	12%	14%	17%
	Leiding & overhead	26%	25%	26%	25%
	<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Niet stedelijk	Primaire uitvoering	48%	52%	49%	47%
	Specialismen	15%	12%	13%	12%
	Ondersteuning	11%	10%	14%	14%
	Leiding & overhead	26%	25%	24%	27%
	<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

### Ontwikkelingen binnen de regiokorpsen

Op één uitzondering na is binnen de regiokorpsen het relatieve aandeel van de primaire uitvoering teruggelopen. De uitzondering wordt gevormd door de (zeer) sterk stedelijke korpsen: daar bleef het relatieve aandeel van de primaire uitvoering nagenoeg gelijk in de gehele beschreven periode. Dat is enigszins opmerkelijk omdat tot 2004 de (zeer) sterk stedelijke korpsen minder hebben geprofiteerd van de sterkte-uitbreiding dan de andere korpsen. Men zou dan verwachten, met de regeerakkoorden van de kabinetten-Kok I (1994), -Kok II (1998) en -Balkenende I (2002), waar accenten werden gelegd bij meer blauw op straat en zichtbare aanwezigheid van de politie, dat de primaire uitvoering bij die andere korpsen gelijk zou blijven of zou toenemen.

Bij de (zeer) sterk stedelijke korpsen is ook, voor zover de cijfers die interpretatie mogelijk maken, sprake van een afname van het relatieve aandeel van leiding & overhead. In 1999 lag dit rond de 30%, in 2009 bedroeg het 25%. Bij de matig stedelijke korpsen is, onder hetzelfde voorbehoud, sprake van een toename van het relatieve aandeel van leiding & overhead. Bij alle regiokorpsen is de verschuiving naar meer ondersteuning te zien. Bij de niet stedelijke korpsen is die relatief gering (+3%), bij de overige bedraagt zij telkens circa 6%.

## 5.8 Conclusies

In totaal bedraagt de toename van de sterkte van de Nederlandse politie in de periode 1994–2009 ruim 11.000 fte. In dit hoofdstuk is de sterkteontwikkeling beschreven langs twee lijnen: de verdeling naar de vier hoofdcategorieën (primaair uitvoerend, specialismen, ondersteunend en leiding & overhead) en de verdeling tussen stedelijke en niet stedelijke korpsen. Bij dit laatste zien we dat tot 2004 de (zeer) sterk stedelijke politieregio's minder van de sterkte-toename toebedeeld kregen dan de overige politieregio's. Vanaf 2004 verschuift het zwaartepunt van de verdeling over de regiokorpsen van de minder stedelijke naar de sterk verstedelijkte politieregio's.

De ontwikkelingen in sterkte tussen 1994 en 2009 kunnen wellicht het beste worden samengevat met de woorden 'centralisatie', 'technologie' en 'opsporing':

- Met *centralisatie* duiden we op de groei van het KLPD. Telde deze organisatie in 1994 nog geen 3000 fte, in 2009 waren het er meer dan 5000. Een deel van die groei is toe te schrijven aan de integratie van de Spoorwegpolitie in 2000. Een op de tien politie-fte's is nu werkzaam binnen het KLPD; in 1994 was dat er een op de veertien. Toenemend belang van opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit, impulsen vanuit het OM (zoals de inrichting van het Landelijk Parket), internationalisering en investeringen in (technische) landelijke faciliteiten zijn daar debet aan. De inrichting van de vtsPN kan onder dezelfde noemer worden geplaatst.
- Het toenemend belang van *technologie* binnen de politie is ook zichtbaar in formatieve sterkte die is ingezet in de ondersteuning. De ondersteuning die zich richt op informatieverzameling, verwerking en analyse, is aanmerkelijk toegenomen. De politie is steeds meer een *informatieverwerkend bedrijf* geworden. Er is sinds 1994 bijvoorbeeld meer aandacht voor intelligence, informatiegestuurd werken, 24/7 informatieontsluiting en datamining. In alle

korpsen – stedelijke, niet stedelijke en landelijke – is die ontwikkeling zichtbaar.

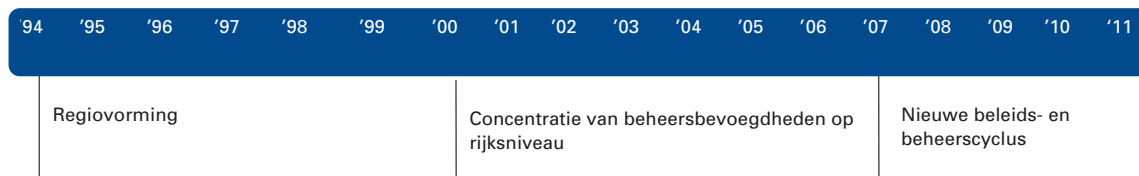
- Naast het KLPD en de ondersteuning is de toename van sterkte met name ingezet op de *opsporing*. Binnen de primaire uitvoering is de wijk- en districts-recherche bijna verdubbeld tussen 1994 en 2009. Meer aandacht voor de zware en georganiseerde criminaliteit, revitalisering van oude specialismen als jeugd en zeden en de opkomst van nieuwe vormen van criminaliteit (zoals cybercrime), hebben geleid tot een groter absoluut en relatief deel van de formatieve bezetting dat wordt ingezet op de opsporing.

De primaire uitvoering is weliswaar in absolute zin toegenomen, maar is ten opzichte van de totale formatie gedaald. In 1994 maakte de primaire uitvoering nog 52% uit van de totale formatie, in 2009 is dat 45%. Die afname is vooral te zien bij de basispolitiezorg. Deels is daarbij sprake van een verschuiving naar 'lichtblauw': eenvoudige, door blauw uitgevoerde taken worden administratieve taken (balie, callcenter, aangiftefunctie). Tevens worden meer vakmatige blauwe taken gespecialiseerd, zoals verkeer (Verkeershandhavingsteams), milieu en opsporing.

De inzet van formatieve sterkte op opsporing is ontegenzeggelijk toegenomen. Naast meer zichtbare politie is beleidsmatig in de verschillende regeerakkoorden gewag gemaakt van de wens tot versterking en verbetering van de opsporing. De Nationale Recherche voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit werd in het regeerakkoord van het kabinet-Kok I aangekondigd, tijdens de kabinetten-Balkenende werd onder meer beleid gemaakt ten aanzien van veelplegers, xtc, intensivering van de opsporing (met een norm voor aantal verdachten OM), verbetering kwaliteit van de opsporing (PVOV) en prioriteiten ten aanzien van geweld en jeugdcriminaliteit. Vlak voor de eeuwwisseling vond ook de reorganisatie van het OM plaats: arrondissementen werden meer aangestuurd dan voorheen, binnen het OM werd de aandacht voor criminaliteit meer georganiseerd en opgenomen in de planningcyclus. Ook werd de organisatie binnen de keten ten aanzien van (georganiseerde) criminaliteit – bijvoorbeeld door het instellen van weegploegen en overlegvormen tussen politie en justitie – bijgesteld. Wat de uiteindelijke impact van de veranderde organisatie van het OM en de invloed van het OM op de inzet van menskracht voor de opsporing is geweest, blijft tot nu toe een kwestie van vermoeden, van gissen. Het is tot nu toe – voor zover wij weten – nog geen onderwerp van bestuurskundig onderzoek geweest.



**Figuur 5.12:** Beleidsimpulsen





## Landelijke impulsen

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de landelijke impulsen, de instrumenten waarmee kan worden bewerkstelligd dat op rijksniveau geformuleerde doelstellingen worden uitgevoerd, aan de orde. In §6.2 wordt daartoe eerst de staatsrechtelijke verhouding tussen Rijk en regiokorpsen geschetst, daarna komen de twee instrumenten (beleidsimpulsen en budgetimpulsen) aan de orde (§6.3-6.6). Daarbij worden op hoofdlijnen ook de beleids- en budgetontwikkelingen in de periode 1994-2009 weergegeven. Vervolgens wordt een koppeling gemaakt met het 5+-venstermodel (§6.7). Het hoofdstuk sluit af met het in het volgende hoofdstuk te hanteren conceptueel model (§6.8).

### 6.2 De relatie Rijk-regiokorpsen

Met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 is het Nederlandse politiebestedel grondig herzien. Op basis van de oude Politiewet 1957 werd de politietaken in de 148 grotere steden uitgevoerd door gemeentelijke politiekorpsen en in de kleine steden en dorpen door het Korps Rijkspolitie, dat werd beheerd door de minister van Justitie. Met een nieuwe politieorganisatie beoogden regering en parlement de versnippering van het politiebestedel te beëindigen en een meer doelmatige politieorganisatie op te zetten. Er ontstonden 25 regionale politiekorpsen (regiokorpsen), belast met de integrale uitvoering van de politietaken, een Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) voor de uitvoering van landelijke en specialistische taken en aan de Koninklijke Marechaussee werd de uitvoering van de politietaken op Schiphol en de andere luchtvaartterreinen opgedragen.<sup>38</sup> Om de doelmatigheid te bevorderen, moest, zo is in de parle-

<sup>38</sup> Naeyé 2009: 1-2.

mentaire geschiedenis van de Politiewet 1993 herhaaldelijk benadrukt, worden voorkomen dat onnodig op centraal niveau werd geregeld wat net zo goed op regionaal (decentraal) niveau kon gebeuren. Vandaar dat aan de regio's een relatief grote vrijheid werd gelaten om 'zelf hun zaken te regelen'.<sup>39</sup> Het uitgangspunt van de Politiewet 1993 werd 'decentraal, tenzij'.

Dat uitgangspunt impliceert echter niet dat men op landelijk niveau helemaal geen invloed kan uitoefenen op de politie. In de Politiewet zijn immers enkele bevoegdheden neergelegd voor de ministers van BZK en Justitie<sup>40</sup> waarmee zij het beleid en beheer van de regiokorpsen (enigszins) kunnen beïnvloeden. Er zijn twee manieren waarop vanaf rijksniveau traditioneel sturing kan worden gegeven:

- door het bepalen van prioriteiten of doelstellingen (beleidsimpulsen);
- door geormerkte financiering (budgetimpulsen).

## 6.3 Beleidsimpulsen: juridische grondslag

### 1994-2000: Het stelsel na de regiovorming

Uitgangspunt van de Politiewet (Pw) 1993 is dat de regionale zelfstandigheid zo groot mogelijk dient te zijn ('decentraal, tenzij'). De minister van BZK is 'beheerder op afstand'. De beheersbevoegdheden op rijksniveau zijn beperkt.<sup>41</sup> De korpsbeheerder en korpschef (voor wat betreft de dagelijkse leiding over het korps) hadden bij de introductie van het nieuwe politiestelsel een relatief grote vrijheid van handelen, die op gespannen voet kon komen te staan met 'de beheersmatige invloed van rijksoverheid op de politieregio's'.<sup>42</sup> Al in 1997, slechts vier jaar na de introductie van de nieuwe Politiewet, schreven de ministers van BZK en Justitie dat de regionale beleids- en beheersdocumenten veelal niet goed op elkaar waren afgestemd en dat de doorwerking van landelijke prioriteiten naar het regionale niveau te wensen overliet.<sup>43</sup> 'Om die reden overwegen wij voor te stellen de ministers de bevoegdheid te geven het regionaal be-

39 Kamerstukken II 1992-1993, 22 562, nr. 10: 31-32.

40 Sinds oktober 2010 ministerie van Veiligheid en Justitie geheten.

41 De minister had wel een aanwijzingsbevoegdheid voor wat betreft het beheer van de regio's op grond van artikel 53 lid 2 (oud) Pw, maar van deze bevoegdheid is in ieder geval tot 1998 geen gebruikgemaakt (Michiel & Naeyé 1998: 44.).

42 Michiel & Naeyé 1998: 44.

43 Kamerstukken II 1997-1998, 25 195, nr. 6: 3.

leidsplan te toetsen op de mate waarin rekening wordt gehouden met de landelijke prioriteiten,’ aldus diezelfde ministers in 1998.<sup>44</sup>

### *2000-2007: Concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau*

In 2000 is de Politiewet 1993 dan ook gewijzigd en zijn de artikelen 43a-43d (oud) Pw geïntroduceerd. Daarin is (onder andere) bepaald dat de ministers van BZK en Justitie ten minste eenmaal per vier jaar een beleidsplan vaststellen waarin de hoofdzaken van het beleid op rijksniveau en de landelijke beleids-thema’s voor de komende vier jaar voor de politie worden aangegeven (art. 43a oud Pw). In feite werd hierbij slechts een wettelijke grondslag geboden voor wat de ministers Peper (BZK) en Korthals (Justitie) in december 1998 al hadden geïntroduceerd: het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP 1999-2002).<sup>45</sup> Dit beleidsplan wordt wel beschouwd als een eerste poging van de landelijke politiek om doelstellingen voor de politie helder te formuleren.<sup>46</sup>

Naast het vierjaarlijkse beleidsplan verschijnt sinds begin 1999 ook jaarlijks een jaarplan van de ministers van BZK en Justitie, oftewel de Landelijke Politiebrief.<sup>47</sup> Doel van de Landelijke Politiebrief is het BNP jaarlijks te actualiseren, aan te scherpen en resultaten terug te koppelen.<sup>48</sup> Ook de Landelijke Politiebrief is sinds 2000 gecodificeerd in de Politiewet (art. 43b oud Pw). De regionale beleids- en jaarplannen moeten op deze landelijke plannen (het BNP en de Landelijke Politiebrief) zijn afgestemd.<sup>49</sup>

Parallel met de cyclus van de politie loopt de cyclus van het OM: op landelijk niveau geformuleerde prioriteiten worden vertaald naar het landelijk beleidsplan OM. In de arrondissementale beleidsplannen worden naast regionale ook landelijke prioriteiten opgenomen. Terugkoppeling en verantwoording vinden plaats aan het College van procureurs-generaal.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 1997-1998, 25 195, nr. 8: 7.

<sup>45</sup> Vgl. Kamerstukken II 1999-2000, 26 813, nr. 3: 2.

<sup>46</sup> De Kleuver 2007: 214.

<sup>47</sup> De Kleuver 2007: 215.

<sup>48</sup> Landelijke Politiebrief 2002: 2.

<sup>49</sup> Boek 2006: 516-517.

### 2007-2010: Introductie van een nieuwe beleids- en beheerscyclus

Bij de oude systematiek lag de nadruk op het benoemen van landelijke thema's, maar – zo wordt in de memorie van toelichting geconcludeerd naar aanleiding van diverse evaluatieonderzoeken – vond onvoldoende doorwerking van de landelijke beleidsthema's plaats op regionaal niveau, in het bijzonder bij de korpsen zelf.<sup>50</sup> Door 'de beperkte mogelijkheden om vanuit centraal niveau te interveniëren in beheers- en beleidsmatige regionale aangelegenheden' achtten de ministers zich niet in staat om de uitvoering op regionaal niveau van de hoofdlijnen van beheer en beleid voldoende aan te sturen.<sup>51</sup> Daarom is met de Wet versterking van de bevoegdheden op rijksniveau<sup>52</sup> in hoofdstuk VIII van de Politiewet 1993 een nieuwe beleids- en beheerscyclus geïntroduceerd. Deze cyclus start met het vaststellen van landelijke hoofdlijnen door de ministers. Dit doen zij minimaal eenmaal in de vier jaar (art. 43a Pw). Deze landelijke hoofdlijnen worden vervolgens vertaald naar per regiokorps vastgestelde doelstellingen met een bindend karakter, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke regionale omstandigheden (art. 43b Pw). De landelijke doelstellingen op regionaal niveau dienen een uitgangspunt te vormen voor de op- en vaststelling van de regionale beleids- en beheersstukken. Dat betekent dat ook het regionaal college, dat verantwoordelijk is voor het vierjaarlijkse regionaal beleidsplan (art. 31 Pw), is geëncmitteerd aan het verwezenlijken van de landelijke doelstellingen. De landelijke doelstellingen moeten 'zichtbaar, herkenbaar en vergelijkbaar' zijn verankerd in de regionale beleids- en beheersstukken.<sup>53</sup>

De landelijke prioriteiten kunnen meer of minder kwalitatief van aard zijn. Zo kan op landelijk niveau worden gesteld dat de opsporing moet worden geïntensiveerd, wat moet blijken uit een landelijk vastgesteld extra aantal zaken met een bekende dader. Het aantal extra zaken per regio vormt dan de landelijke doelstelling per regio. Maar landelijk kan bijvoorbeeld ook prioriteit worden gegeven aan een bepaalde dadergroep, zoals veelplegers, zonder dat deze doelstelling kwantitatief verder wordt ingevuld. Vertaling naar regionaal niveau kan dan bestaan uit de doelstelling dat de regio's de aanpak van de betreffende doelgroep als prioriteit benoemen. Op welke wijze de regio's dat doen, mogen zij vervolgens ieder voor zich bepalen.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2003-2004, 29 704, nr. 3: 7.

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2003-2004, 29 704, nr. 3: 4.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2003-2004, 29 704; Stb. 2007, 180, i.w.tr. 15 september 2007.

<sup>53</sup> Naeyé 2009: 192; Kamerstukken II 2003-2004, 29 704, nr. 3: 11.

De ministers van BZK en Justitie hebben gezamenlijk diverse bevoegdheden toegekend gekregen om de uitvoering van de regionale doelstellingen te waarborgen. Deze bevoegdheden bestaan uit:

- het voeren van periodiek overleg met de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie over de verwezenlijking van de landelijke hoofdlijnen en de regionale doelstellingen (art. 43c Pw);
- het ter verantwoording roepen van de korpsbeheerder over de verwezenlijking van de regionale doelstellingen (art. 43d Pw);
- het doen van periodiek onderzoek naar de verwezenlijking van de regionale doelstellingen (art. 43e Pw);
- het doen van een bijzonder deskundigenonderzoek indien het aannemelijk is dat de doelstellingen niet of in onvoldoende mate zijn of worden verwezenlijkt (art. 43f Pw).<sup>55</sup>

Sluitstuk van deze bevoegdheden vormt artikel 43g Pw, dat bepaalt dat de minister van BZK aanwijzingen kan geven aan de korpsbeheerder indien de regionale doelstellingen niet of onvoldoende worden gerealiseerd. Deze ministeriële aanwijzingsbevoegdheid markeert de doorzettingsmacht van de politieministers. De politieministers kunnen de hoofdlijnen van beleid (de landelijke prioriteiten) dwingend aan de politiekorpsen opleggen. ‘Als het erop aankomt, moeten de ministers de knoop kunnen doorhakken,’ aldus de ministers Donner (Justitie) en Remkes (BZK) in de nota naar aanleiding van het verslag.<sup>56</sup> Daarmee kan worden gesteld dat er sprake is van een systeembreuk: het adagium ‘decentraal, tenzij’ is in zekere mate losgelaten.<sup>57</sup>

## 6.4 De beleidsplannen in het kort

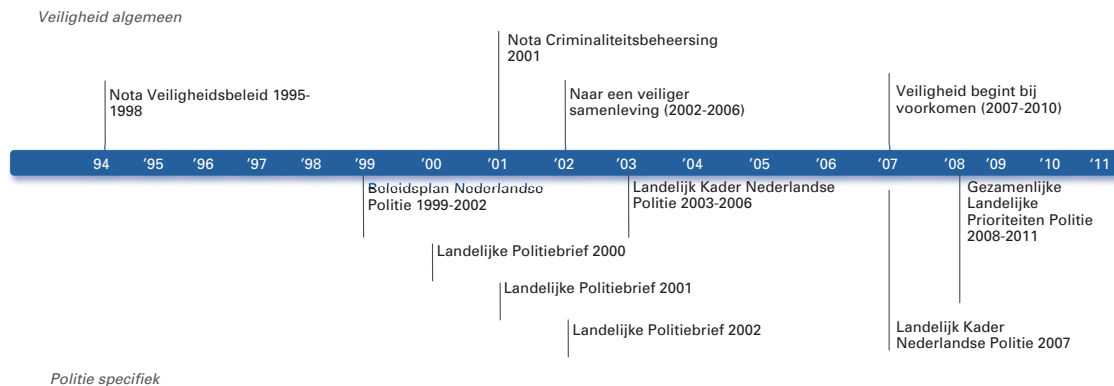
De documenten die zijn onderzocht bestaan uit nota's en kabinetsprogramma's over veiligheid in het algemeen en de politie in het bijzonder. Het gaat concreet om de volgende plannen (zie figuur 6.1):

<sup>54</sup> Kamerstukken II 2003-2004, 29 704, nr. 3: 13.

<sup>55</sup> Naeyé 2009: 188.

<sup>56</sup> Naeyé 2009: 188; Kamerstukken II 2004-2004, 29 704, nr. 7: 5.

<sup>57</sup> Vgl. Kamerstukken II 2003-2004, 29 704, nr. 3: 6-7.

**Figuur 6.1:** Tijdlijn beleidsplannen

- **Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998**  
Deze nota geeft uitvoering aan het regeerakkoord van het kabinet-Kok I. De nota heeft betrekking op het thema veiligheid in het algemeen en dus niet alleen op de organisatie en de prestaties van de politie.<sup>58</sup>
- **Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002**  
Dit beleidsplan, dat is gepresenteerd in december 1998, wordt gezien als een eerste poging van de ministers van BZK en Justitie om heldere afspraken te maken met de korpsen. In het plan worden diverse beleidsthema's voor de politie benoemd, met per thema een concrete doelstelling. De Kleuver merkt op dat deze doelstellingen erg gericht zijn op de uiteindelijke (maatschappelijke) effecten.<sup>59</sup>
- **Landelijke Politiebrief 2000**  
In het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP) 1999-2002 is aangekondigd dat – als actualisatie van het BNP – jaarlijks een landelijke politiebrief wordt uitgebracht met daarin de landelijke beleidsthema's en de beheersmatige randvoorwaarden waarvoor aandacht nodig is in de beleidsplannen en de jaarverslagen van de politiekorpsen. In de eerste landelijke politiebrief zijn dan ook de thema's uit het BNP herhaald en is toegelicht wat de korpsen in

<sup>58</sup> Kamerstukken II 1994-1995, 24 225, nr. 2.

<sup>59</sup> De Kleuver 2007: 214.

hun beleidsplan daarover moeten opnemen. Er zijn geen nieuwe beleidsthema's of prioriteiten benoemd in de Landelijke Politiebrief 2000.<sup>60</sup>

- **Nota Criminaliteitsbeheersing 2001**

In deze nota, die voluit heet 'Criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid', worden voor het eerst gegevens over de gehele strafrechtelijke keten integraal beschreven.<sup>61</sup>

- **Landelijke Politiebrief 2001**

In de Landelijke Politiebrief 2001 zijn geen nieuwe beleidsthema's en beheersmatige randvoorwaarden benoemd. De ministers van BZK en Justitie hebben ervoor gekozen om te volstaan met het aangeven van nadere accenten op het meerjarige beleid zoals ingezet met het BNP 1999-2002.<sup>62</sup>

- **Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' (2002-2006)**

Al in het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende I was aangekondigd een 'ambitieuze programma van maatregelen te zullen presenteren'. Op de laatste dag van dit kabinet werd het programma 'Naar een veiliger samenleving' gepresenteerd. Het beoogde resultaat van het veiligheidsprogramma is een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte in 2006 met circa 20-25%.<sup>63</sup>

- **Landelijke Politiebrief 2002**

In de Landelijke Politiebrief 2002 is het beleid uit het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 enigszins bijgesteld. Met betrekking tot sommige thema's wordt vastgesteld dat doelen zijn bereikt en dat het daarom niet meer nodig is om ze afzonderlijk op te nemen. Daarnaast is ook een aantal thema's toegevoegd.<sup>64</sup>

- **Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006**

Dit Landelijk Kader verving het Beleidsplan Nederlandse Politie en is na onderhandelingen tussen de ministeries van BZK en Justitie en het politieveld

60 Landelijke Politiebrief 2000 (d.d. 26 mei 1999, kenmerk EA99/U69011).

61 De Kleuver 2007: 217.

62 Landelijke Politiebrief 2001 (d.d. 29 februari 2000, kenmerk EA2000/U56385): 2.

63 Zie p. 10 van het veiligheidsprogramma.

64 Landelijke Politiebrief 2002 (d.d. 28 februari 2001, kenmerk EA2001/U56683): 2.

tot stand gekomen. Het Kader vormde de basis voor de regionale convenanten die de ministers met de korpsen hebben afgesloten.

- **Veiligheid begint bij voorkomen 2007-2010**  
‘Veiligheid begint bij voorkomen’ is de opvolger van het veiligheidsprogramma dat tot 2007 liep. Het vormt het veiligheidsproject van het kabinet-Balkenende IV, met de ambitieuze doelstelling om de criminaliteit in de periode 2002-2010 met 25% te laten dalen. Het project is eind april 2010 afgerond.<sup>65</sup>
- **Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007**  
Ook dit Landelijk Kader is ondertekend door de ministers en de korpsbeheerders en bevat diverse prestatieafspraken. Een deel van de afspraken is een voortzetting uit het vorige Kader. Andere afspraken zijn nieuw.
- **Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie 2008-2011**  
Op basis van een wijziging van de Politiewet 1993 kunnen de ministers van BZK en Justitie ten minste eenmaal in de vier jaar de hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie voor de eerstkomende vier jaar vaststellen (zie §6.3). Deze hoofdlijnen van beleid, ofwel landelijke prioriteiten, vervangen het Landelijk Kader zoals dat in 2003-2006 en 2007 was opgesteld. De Landelijke Prioriteiten 2008-2011 zijn door de ministers vastgesteld nadat ze eerst intensief zijn besproken met het veld en er een adviesronde heeft plaatsgevonden.<sup>66</sup>

## 6.5 Budgetimpulsen: juridische grondslag

De Nederlandse politie is financieel vrijwel geheel afhankelijk van het Rijk. Elk jaar stelt de minister van BZK aan de politiekorpsen een financiële bijdrage ter beschikking (art. 44 lid 1 Pw). Om aan te sluiten bij het uitgangspunt van ‘decentraal, tenzij’ is bij de totstandkoming van het politiebestedel ook ten aanzien van het financieel beheer gekozen voor een afstandelijke positie van het Rijk ten opzichte van de politieregio's.<sup>67</sup> Daarom geschiedt de financiering in beginsel

<sup>65</sup> Kamerstukken II 2007-2008, 28 684, nr. 199.

<sup>66</sup> Jaarverslag Nederlandse Politie 2007 inclusief kerngegevens: 26.

<sup>67</sup> Kamerstukken II 1999-2000, 27 039, nr. 3: 2.



per lump sum, dus zo weinig mogelijk afzonderlijke bijdragen voor bepaalde doelen.<sup>68</sup> De in het oude bestel bestaande specifieke uitkeringen wilde men bewust vervangen door een brede doeluitkering. De minister voert beheer op afstand. Voor de korpsen impliceerde dit aanvankelijk een grote mate van bestedingsvrijheid: aan de doeluitkering waren geen andere voorwaarden gesteld dan dat deze beschikbaar werd gesteld ‘met het oog op de kosten van de politie’.<sup>69</sup>

Het uitgangspunt van beheer op afstand is in de loop der jaren echter aanmerkelijk genuanceerd.<sup>70</sup> Sinds de wijziging van het Besluit financiën regionale politiediensten (BFRP)<sup>71</sup> in 1999 kan de minister van BZK bij de voorlopige vaststelling van de algemene bijdrage voorwaarden verbinden aan de besteding van deze bijdrage (art. 2-2a BFRP).<sup>72</sup>

Daarmee kan hij erop sturen dat het geld zal worden ingezet ten dienste van de landelijke prioriteiten. Hierbij gaat het niet om het aangeven van concrete bestemmingen voor de algemene bijdragen, maar kan wel worden aangegeven ‘waarmee, bijvoorbeeld met de landelijke beleidsthema’s, bij de beleidsmatige inzet van de regiokorpsen rekening moet worden gehouden’.<sup>73</sup> Uitgangspunt blijft echter dat de algemene bijdrage in beginsel vrij besteedbaar is. Echter, waar het bijvoorbeeld gaat om de realisatie van landelijke prioriteiten die betrekking hebben op het gehele politiebudget, bijvoorbeeld waar het de sterkte van de politie betreft, is er volgens de ministers van BZK en Justitie ‘niet te ontkomen aan het stellen van voorwaarden aan de besteding van de algemene bijdrage’.<sup>74</sup>

De minister van BZK kan ook een zogenaamde bijzondere bijdrage onder voorwaarden verlenen (art. 3 BFRP). De bijzondere bijdrage kan bestemd zijn om nieuwe ideeën te stimuleren of landelijke knelpunten te bestrijden. Uit deze bijzondere bijdrage worden onder andere speciale opsporingsteams gefinancierd, zoals de recherche-eenheden gericht op de opsporing van xtc-productie en smokkel.<sup>75</sup>

68 Drayer & Suyver 2000: 58.

69 Naeyé 2009: 207; Kamerstukken II 1999-2000, 27 039, nr. 3: 2.

70 Naeyé 2009: 202.

71 Stb. 1999, 156 (art. 2 lid 9 oud BFRP; huidig art. 2a lid 7 BFRP).

72 De minister van BZK doet dit in overeenstemming met de minister van Justitie voor zover de voorwaarden betrekking hebben op de strafrechtshandhaving en taken ten dienste van justitie. Kamerstukken II 1999-2000, 27 039, nr. 3: 2.

73 Kamerstukken II 1999-2000, 27 039, nr. 3: 2.

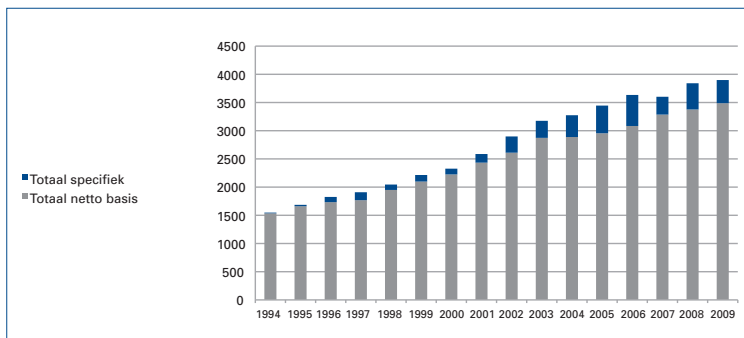
74 Stb. 1999, 156 (Nota van toelichting bij Besluit van 24 maart 1999 tot wijziging van het Besluit financiën regionale politiekorpsen).

75 Ministerie van BZK 2008, p. 16.

Artikel 4 BFRP biedt de mogelijkheid van een aanvullende bijdrage aan een politieregio door de minister van BZK indien in het begrotingsjaar een tekort bestaat en in de daaropvolgende jaren ook een tekort wordt verwacht. Bij het verlenen van de aanvullende bijdrage kan de minister bijzondere voorschriften geven met betrekking tot het financiële beleid van die regio. De aanvullende bijdrage wordt gefinancierd door de overige regio's, door afroaming van een voor ieder gelijk percentage van hun budget (art. 4b BFRP).

## 6.6 Budgetontwikkeling algemeen

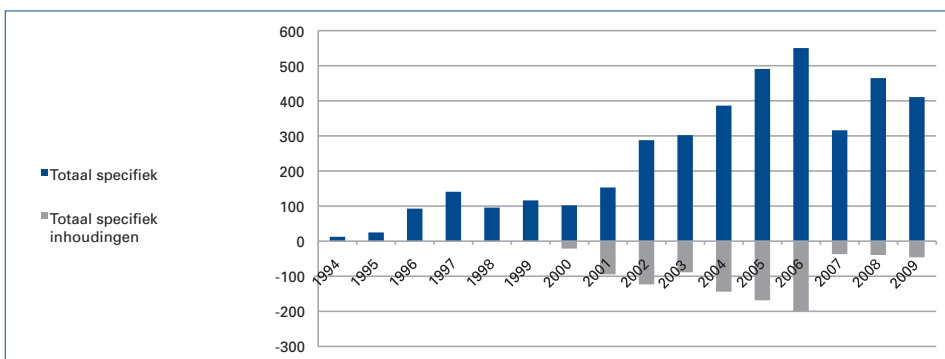
**Figuur 6.2:** Ontwikkeling van het algemene en specifieke budget van de korpsen (in miljoenen euro's)



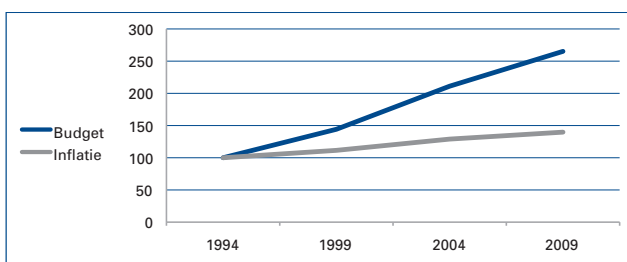
In figuur 6.2 is allereerst het totale basisbudget van de korpsen weergegeven (zoals dat voortkomt uit het budgetverdeelstelsel) minus de inhoudingen die zijn gedaan, bijvoorbeeld de bijdrage die korpsen betalen ten behoeve van bovenregionale samenwerkingsverbanden ('netto basis'). Daarbovenop zijn de budgetten gestapeld die de korpsen hebben gekregen voor specifieke doeleinden ('totaal specifiek'). De totale netto basisbijdrage is tussen 1994 en 2009 meer dan verdubbeld, van ruim 1,5 naar ruim 3,5 miljard euro. De ontwikkeling van de specifieke budgetten als totaal is als volgt te schetsen:

- Van 1994 tot en met 1997 heeft zich een stijging voorgedaan (van ruim 12 miljoen euro naar ruim 140 miljoen euro).
- Vervolgens zijn in 1997-1998 de specifieke budgetten gedaald (van ruim 140 miljoen euro naar ruim 95 miljoen euro).
- Daarna heeft zich weer een stijging voorgedaan (van ruim 95 miljoen euro in 1998 tot ruim 116 miljoen euro in 1999), waarna er weer een daling plaatsvond (tot bijna 102 miljoen euro in 2000).

- Vanaf 2000 zijn de specifieke budgetten als totaal weer gestegen (van bijna 102 miljoen euro in 2000 tot ruim 550 miljoen in 2006).
- Daarna heeft er zich achtereenvolgens een daling (tot bijna 360 miljoen euro in 2007), een stijging (tot ruim 464 miljoen euro in 2008) en een daling voorgedaan (tot ruim 410 miljoen euro in 2009).
- Deze golfbeweging kan worden verklaard door het feit dat budgetten, nadat ze een periode als specifiek/bijzonder zijn beschouwd, worden opgenomen in het basisbudget en er weer langzaam nieuwe specifieke/bijzondere budgetten bij komen.

**Figuur 6.3:** Ontwikkeling van de specifieke budgetten van de korpsen (in miljoenen euro's)

In figuur 6.3 zijn de inhoudingen (negatief) en specifieke budgetten op elkaar gestapeld. In deze grafiek is de bovengenoemde golfbeweging nog beter te zien. Met name het effect van het nieuwe budgetverdeelstelsel in 2006 is duidelijk zichtbaar. Uit figuur 6.4 blijkt dat de groei van het totale basisbudget groter is dan de inflatie.

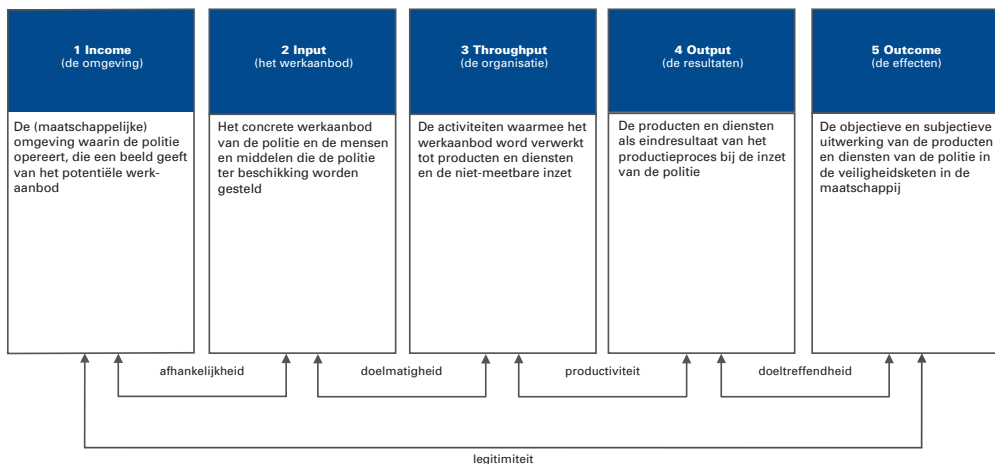
**Figuur 6.4:** Budgetontwikkeling ten opzichte van inflatie (geïndexeerd)

## 6.7 Relatie met het 5+-venstermodel

Het 5+-venstermodel heeft mede aan de basis gestaan van het GIDS managementinformatiesysteem dat bij de politiekorpsen in gebruik is.<sup>76</sup> Het model beschrijft organisaties en hun relatie met de omgeving op basis van vijf cyclische vensters (zie figuur 6.5).<sup>77</sup>

De landelijke sturing via prioriteiten en budget kan worden beschouwd als input van de politieorganisatie. Landelijk kan niet direct worden gestuurd op de formatieve sterkte van de korpsen. De formatie van de regionale politiekorpsen wordt immers vastgesteld door de regionale colleges (art. 31 Pw). De regiokorpsen zijn voor hun formatie echter wel afhankelijk van het budget dat zij tot hun beschikking hebben en daarmee van het Rijk. De rijksbijdrage vormt immers verreweg de belangrijkste inkomstenbron voor de regiokorpsen. Ook dient de formatie (deels) te worden afgestemd op de prioriteiten die op landelijk niveau zijn gesteld, omdat anders de kans bestaat dat niet aan het zichtbaarheidsvereiste<sup>78</sup> wordt voldaan.

**Figuur 6.5:** Het 5+-venstermodel (Ministerie van BZK 2003: 7)



<sup>76</sup> GIDS staat voor Geïntegreerde Interactieve Database voor Strategische bedrijfsinformatie.

<sup>77</sup> Ministerie van BZK 2003: 7.

<sup>78</sup> Met het zichtbaarheidsvereiste wordt bedoeld dat de landelijke doelstellingen zichtbaar, herkenbaar en vergelijkbaar moeten zijn verankerd in de regionale beleids- en beheersstukken (zie §6.3).

Het schema geeft een geabstraheerde voorstelling van de werkelijkheid. In de praktijk kan het voorkomen dat met name budgetimpulsen niet of gedeeltelijk de bestemming krijgen die is beoogd. Zo kunnen budgetimpulsen BVS-matig worden verdeeld: de bijdrage aan een korps wordt afgeleid van het relatieve aandeel van het korps in het algemene budget, ongeacht de problematiek in de regio. Bijvoorbeeld: extra BVS-matig verdeelde gelden voor de aanpak van jeugdcriminaliteit kunnen tekortschieten in regio's met relatief veel jeugd en wellicht niet nodig zijn in vergrijsde regio's. Regio's kunnen dan een te hoge of te lage bijdrage krijgen: de (potentiële) effectiviteit van de bijdrage is dan suboptimaal.

Evengoed kan het voorkomen dat gelden of extra sterkte weglekt vanwege andere prioriteiten of opkomende, veel inzet vragende gebeurtenissen zoals evenementen, demonstraties, enzovoort.

Landelijke sturing via prioriteiten of budget heeft uiteindelijk tot doel de prestaties van de politie te verbeteren (output) en de veiligheid in de maatschappij te vergroten (outcome). In dit onderzoek komen output en outcome aan bod als onderdeel van de derde onderzoeksvraag (vgl. de vraagstelling in §3.2).

## 6.8 Conclusie en conceptueel model

### Conclusie

Traditioneel kan vanaf landelijk niveau op twee wijzen sturing worden gegeven aan de Nederlandse politie:

- via prioriteiten (doelstellingen);
- via budget (de rijksbijdrage, waaraan voorwaarden kunnen worden verbonden).

De Politiewet 1993 is sinds de inwerkingtreding ervan diverse keren gewijzigd.<sup>79</sup> Daarmee is met betrekking tot beide mechanismen de invloed van de minister van BZK vanaf 1994 duidelijk toegenomen. Doelstellingen worden tegenwoordig niet meer alleen geformuleerd op landelijk niveau, maar ook vertaald naar regionale doelstellingen die de korpsen moeten behalen. Wat de financiering betreft, kan de minister tegenwoordig niet alleen voorwaarden stellen aan eventuele bijzondere bijdragen, maar ook aan de algemene bijdrage. Deze tweeledige stapsgewijze uitbreiding van de doorzettingsmacht op rijksni-

<sup>79</sup> Volgens Naeyé zijn er sinds de inwerkingtreding veertig inhoudelijke wetwijzigingen doorgevoerd (Naeyé 2009: achterflap).

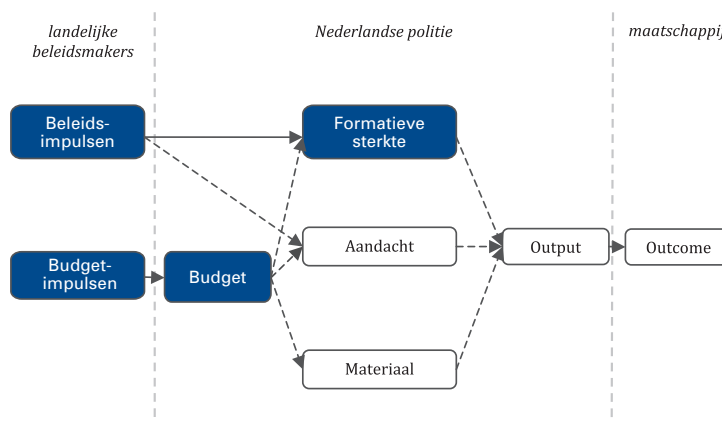
veau op het beleid en beheer van de politie botst met de oorspronkelijk beoogde autonomie van de politieregio's.

### Conceptueel model

Op basis van het voorgaande ontstaat het conceptueel model zoals weergegeven in figuur 6.7. De redenering volgens het model is als volgt. Beleidsimpulsen (bijvoorbeeld jeugd of opsporing) worden op het niveau van de regio vertaald in aandacht. In de praktijk zal dit neerkomen op het benoemen van die beleidsimpulsen als prioriteiten in de regionale jaarplannen (tezamen met de regionale prioriteiten). Tezelfdertijd vindt binnen de formatieve sterkte een aanpassing plaats van het formatieplan met het oog op de realisatie van de prioriteiten.

Aanpassing van het formatieplan leidt te zijner tijd tot de gewenste output. Er worden meer jeugdige criminelen opgepakt, er worden meer geweldszaken aangepakt, enzovoort. Daarmee wordt volgens de beleidstheorie van de beleidsimpuls een zekere outcome gerealiseerd. Bijvoorbeeld: de aanpak van veelplegers leidt tot daling van de criminaliteit; de aanpak van jeugdige criminelen leidt tot reductie van recidivisme.

**Figuur 6.6:** Conceptueel model



Eenzelfde sequentie kan men ook opvoeren voor de budgetimpuls. De budgetimpuls genereert aandacht, in casu aandacht binnen het beleidsplan en wordt tevens vertaald naar de formatieve sterkte. De regio krijgt extra budget voor wijkagenten, voor recherche en dergelijke. Te zijner tijd leidt dit tot een output zoals bedoeld door de verstrekkers van het budget.

Budgetimpulsen zouden tot een verandering in het budget van de korpsen moeten leiden. Het extra budget kan worden besteed aan mensen (al moet de formatie wel formeel worden vastgesteld door het regionaal college) of middelen. In de praktijk kan het ook zo zijn dat, hoewel een extra budget geoormerkt kan zijn, het bij de vaststelling van de regionale begroting casu quo het regionale formatieplan een andere bestemming krijgt of dat het extra budget binnen de regio zodanig wordt gealloceerd dat het met het extra budget niet doenlijk is enige output te realiseren. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als extra (geoormerkt) geld zodanig wordt uitgesmeerd over alle eenheden van een regio dat het sterk wordt verdund.

Door landelijk te sturen wordt uiteindelijk beoogd de prestaties van de politie te verbeteren (output) en de veiligheid in de maatschappij te vergroten (outcome). Toetsing daarvan vereist dat vooraf doelen (outcomes) zijn geformuleerd en dat er een redenatie – een beleidstheorie – is hoe die doelen gerealiseerd zouden kunnen worden. Anders gezegd: de verbinding tussen output en outcome moet zijn gespecificeerd. Zo is bijvoorbeeld de beleidstheorie ten aanzien van veelplegers als volgt:<sup>80</sup>

- Velen plegen slechts één of enkele delicten en stoppen daarna met crimineel gedrag.
- Weinigen plegen veel misdrijven en zijn persistent in hun crimineel gedrag.
- Aanpak van de weinigen (de veelplegers) leidt tot vermindering van criminaliteit.

---

80 Ministerie van Justitie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). 'Naar een veiliger samenleving.'





## Landelijke impulsen in de praktijk

### 7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de hoofdlijnen van de beleids- en budgetontwikkelingen weergegeven. Hier wordt daar dieper op ingegaan door de focus te richten op vier thema's, te weten:

- opsporing;
- wijkgerichte aanpak;
- jeugd;
- geweld.

Voor deze vier thema's wordt nagegaan in hoeverre landelijke sturing via prioriteiten of budget zich concreet heeft vertaald naar een verandering van formatieve sterkte of budget en of dat zich ook op enigerlei wijze heeft vertaald naar een verandering van output of outcome.

Voor alle vier de thema's is de afgelopen jaren in het landelijk beleid veel aandacht geweest. Toch zijn er door de landelijke beleidsmakers relatief weinig uitspraken gedaan met betrekking tot de formatieve sterkte en het budget van de politie in relatie tot deze thema's. Expliciete en concrete uitspraken die wel zijn gedaan zijn weergegeven in tabel 7.1.

**Tabel 7.1:** Landelijke sturing met betrekking tot de vier thema's

Thema	Landelijke sturing	
	Formatieve sterkte	Budget
Opsporing	+ 2700 fte t.b.v. lokale/(boven)regionale opsporing (2001) + 300 fte t.b.v. cybercrime (2001)	+ 23,9 miljoen euro t.b.v. PVOV (2006) + 35,1 miljoen euro t.b.v. PVOV (2007)
Wijk	+ 500 wijkagenten (2008-2011)	N.v.t.
Jeugd	N.v.t.	+ onbepaald deel van miljoenen gulden (vanaf 1994) + 25 miljoen gulden p.j. (Bolkestein-gelden) (structureel vanaf 1998)
Geweld	N.v.t.	N.v.t.

De vier thema's worden afzonderlijk behandeld. Per thema wordt eerst de beleidsmatige aandacht weergegeven voor de beschreven periode 1994-2009. Vervolgens wordt de ontwikkeling van de formatieve sterkte en het budget per themagebied behandeld, daarna worden de doelen (throughput, output en zo mogelijk outcome) van de beleids- en budgetimpulsen beschreven. Hierbij is steeds getracht de data van 1994, 1999, 2004 en 2009 te gebruiken, maar bij gebrek aan data over deze jaartallen zijn soms andere jaartallen weergegeven.<sup>81</sup>

Er moet worden opgemerkt dat de output en outcome van drie van de vier thema's niet altijd aan één apart thema kunnen worden toegeschreven. Zo kan meer sterkte of meer budget leiden tot meer gehoorde verdachten. Het is dan echter lastig te bepalen of dit het gevolg is van veranderingen vanwege impulsen ten aanzien van de opsporing, het thema geweld of het thema jeugd.

## 7.2 Opsporing

### *Inhoud beleidsplannen*

De eerste aanzet naar verbetering van de opsporing na de reorganisatie vond plaats met de inrichting van het programmabureau ABRIO (Aanpak Bedrijfsvoering, Recherche, Informatiehuishouding en Opleiding) in 1998. ABRIO verzorgde en verspreidde procesbeschrijvingen voor onderdelen van de opsporing ter verbetering van de kwaliteit van de opsporing.

Het thema opsporing is in de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 op zichzelf niet genoemd als apart aandachtspunt. Dat is ook het geval in het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002. Daar wordt echter wel de zware en georganiseerde criminaliteit als beleidsthema benoemd.

In de nota Criminaliteitsbeheersing 2001 vragen de ministers van BZK en Justitie aandacht voor de verbetering van de kwantiteit en kwaliteit van de opsporing. Als maatregel wordt bijvoorbeeld voorgesteld dat de regionale politiekorpsen met (ten minste) 2700 fte worden uitgebreid voor de opsporing op lokaal casu quo (boven)regionaal niveau. Idem op landelijk niveau.<sup>82</sup> Ten behoeve van de aanpak van cybercrime dient de opsporingscapaciteit met circa 300 fte te worden uitgebreid.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Deze jaartallen zijn in de tabellen cursief weergegeven.

<sup>82</sup> Nota Criminaliteitsbeheersing 2001: 69.

<sup>83</sup> Nota Criminaliteitsbeheersing 2001: 68.

In het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' uit 2002 wordt het versterken van de opsporing expliciet als speerpunt benoemd.<sup>84</sup> In de Landelijke Politiebrief 2002 wordt aandacht gevraagd voor de bovenregionale samenwerking. Het gaat daarbij onder andere om samenwerking tussen het KLPD en de politieregio's en de inrichting van bovenregionale rechteams (BRT's) ter bestrijding van de middelzware criminaliteit, waarbij het werkveld van de daders zich uitstrekt over meer dan één regio.<sup>85</sup>

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 bepaalt dat ieder korps er zorg voor draagt dat de landelijke standaarden zoals die zijn ontwikkeld in het kader van het programma ABRIIO, uiterlijk 1 januari 2004 worden geïmplementeerd. Bovendien wordt in het Landelijk Kader het startsein gegeven voor de vorming van bovenregionale rechteams ter bestrijding van de regio-overstijgende vormen van middelzware criminaliteit.<sup>86</sup> Daarnaast heeft men in het Landelijk Kader ook een kwantitatieve impuls geprobeerd te geven aan de opsporing. Bepaald is dat de korpsen er gezamenlijk zorg voor dragen dat het aantal verdachten waarvan een proces-verbaal wordt aangeboden aan het OM (de zogenaamde OM-verdachten) tussen 2002 en 2006 met 40.000 toeneemt.

In het Landelijk Kader 2007 komt de kwaliteit van de opsporing als thema nog explicieter naar voren. Naar aanleiding van onder meer de Schiedammer parkmoord en het rapport van de commissie Posthumus, is het Programma Versterking van Opsporing en Vervolging (PVOV) opgesteld door politie, OM en NFI. De ministers hebben het PVOV geaccordeerd en zichzelf in het Landelijk Kader de verplichting opgelegd om voor de verbetering van de kwaliteit van de opsporing een bedrag beschikbaar te stellen van 23,9 miljoen euro in 2006 en 35,1 miljoen euro in 2007.<sup>87</sup> Wat betreft het aantal OM-verdachten is dezelfde streefwaarde als in 2006 (ten minste 40.000 extra in verhouding tot 2002) als prestatieafpraak voor de politie opgenomen.<sup>88</sup> Daarnaast is aangekondigd dat er programma's zullen worden ontwikkeld voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit en cybercrime.

In de Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie 2008-2011 is opgenomen dat de politie de opsporing zowel kwantitatief als kwalitatief zal versterken. Er is

---

84 'Naar een veiliger samenleving': 7.

85 Landelijke Politiebrief 2002: 7.

86 Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006: 7.

87 Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007: 6.

88 Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007: 13.

een prestatieafspraken voor het aantal OM-verdachten opgenomen, maar tevens is aangekondigd dat men in de toekomst op meer intelligente wijze wil kunnen sturen en daarom op verdachtenratio's per delictsoort zal gaan sturen in plaats van op OM-verdachten. Daarnaast zullen de korpsen criminaliteitsbeeldanalyses hanteren, gericht op de landelijk en regionaal gestelde prioriteiten. Ten slotte is bepaald dat de politie zal bijdragen aan diverse opsporingsgerichte programma's mits deze financieel gedekt zijn. Naast PVOV zijn dit de programma's Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad, Cybercrime en Financieel-Economische Misdad.<sup>89</sup>

### Formatieve sterkte

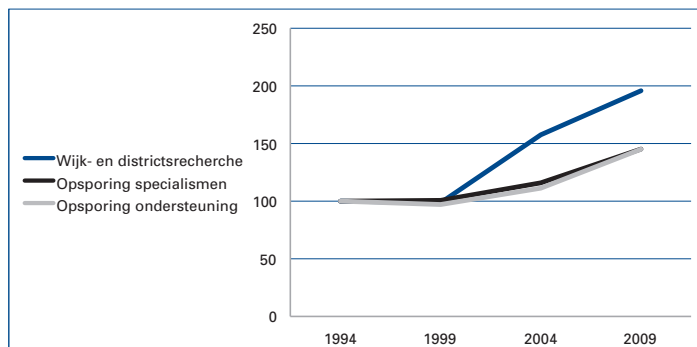
De categorie opsporing bestaat in dit benchmarkonderzoek uit drie onderdelen:

- de wijk- en districtsrecherche;
- opsporingsspecialismen (zoals reeds beschreven in §5.4.1);
- opsporingsondersteuning (zoals reeds beschreven in §5.5.1).

**Tabel 7.2:** Ontwikkeling formatieve sterkte opsporing (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Wijk- en districtsrecherche	100	99	158	196
Opsporing specialismen	100	101	116	145
Opsporing ondersteuning	100	97	111	145
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>127</b>	<b>161</b>

**Figuur 7.1:** Ontwikkeling formatieve sterkte opsporing (geïndexeerd)



<sup>89</sup> Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie 2008-2011: 3-4.

In totaal is de opsporing gegroeid met 61%. Deze groei heeft met name ingezet na 1999. Dit komt overeen met de bevinding dat opsporing vóór 1999 geen bijzonder aandachtspunt was binnen de landelijke beleidsplannen. In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 is de zware en georganiseerde criminaliteit als beleidsthema benoemd. Dit opsporingsspecialisme is echter in de praktijk pas versterkt na 2004 (zie §5.4.1). De in 2001 voorgenomen versterking van de lokale en (boven)regionale recherche met minimaal 2700 fte heeft in ieder geval geleid tot een flinke stijging van de formatieve sterkte van de wijk- en districtsrecherche.

De beoogde uitbreiding van de opsporingscapaciteit van 300 fte ten behoeve van cybercrime is in de praktijk niet behaald. Er heeft zich wel een stijging voorgedaan, maar deze behelst lang geen 300 fte. Bovendien valt het specialisme computercriminaliteit in deze benchmark binnen dezelfde (sub)categorie als financiële opsporingsspecialisten en fraudespecialisten. De waargenomen stijging is dus slechts voor een deel veroorzaakt door een stijging van het specialisme computercriminaliteit.<sup>90</sup>

### Budget

Als totaal zijn de specifieke budgetten ten behoeve van opsporing gestegen van ruim 2,9 miljoen euro in 1994 tot ruim 155 miljoen in 2009. In de periode 1994-1999 zijn enige specifieke budgetten ten behoeve van de opsporing toegekend. Deze waren met name bestemd voor de opsporing van milieudelicten (en deels voor het Bureau Financiële Opsporing, BFO). Vanaf 2002 is een specifiek budget toegekend voor bovenregionale voorzieningen en de bovenregionale recherche (tezamen variërend van bijna 63 miljoen euro in 2002, enkel voor bovenregionale samenwerking, tot ruim 56 miljoen in 2009, enkel voor bovenregionale recherche). Daarnaast is de financiële bijdrage voor het Programma Versterking Opsporing en Vervolging goed zichtbaar: in 2006 bedroeg dat ruim 19 miljoen voor het programma zelf en 4 miljoen als opleidingsbudget PVOV; in 2009 bijna 26 miljoen voor het programma zelf en bijna 15 miljoen als opleidingsbudget. De PVOV-bedragen voor 2006 en 2007 komen overeen met hetgeen in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 was aangekondigd.

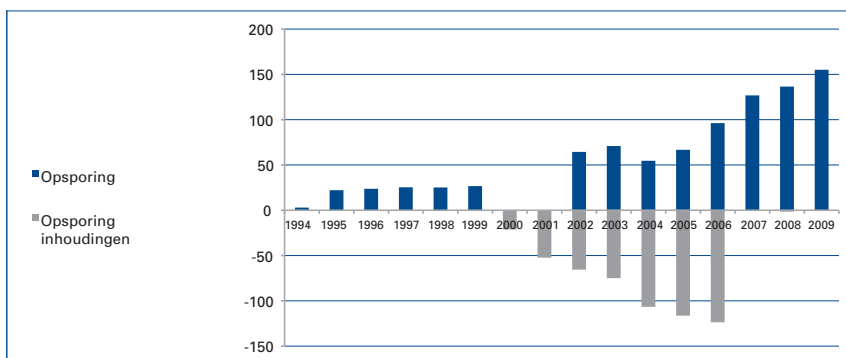
Ook de aanhoudings- en ondersteuningseenheden (AOE, oftewel de AT's) maken qua budget tegenwoordig een belangrijk deel uit van budgetten die spe-

---

<sup>90</sup> Voor de absolute fte's wordt verwezen naar tabel B14 in bijlage 3.

cifiek ten behoeve van de opsporing worden uitgekeerd (circa 20 miljoen euro in 2008 en 2009).

**Figuur 7.2:** Ontwikkeling budget opsporing (in miljoene euro's)



### Doelen (throughput, output, outcome)

Niet alle hiervoor aangegeven budget- en beleidsimpulsen hadden in eerste aanleg de realisatie van output of outcome beoogd. In termen van het 5+-venstermodel gaat het veeleer om throughput dan wel de oriëntatie op casu quo investering in de opsporing van andere vormen van criminaliteit (verschuiving van aandacht). Voor het laatste wordt bijvoorbeeld gewezen naar de zware en georganiseerde criminaliteit, de bovenlokale criminaliteit en de middelzware criminaliteit – allemaal criminaliteitsvormen die per zaak relatief veel inzet en expertise vergen. Die impulsen, gericht op verbetering van de kwaliteit (zoals het PVOV), het eigen maken van standaarden, opleidingsbudgetten, gelden voor AT's, het verbeteren van de samenwerking en dergelijke, kunnen onder throughput worden gebracht.

De enige outputindicator die concreet is benoemd in de geanalyseerde beleidsstukken is het aantal verdachten dat de politie aanlevert aan het Openbaar Ministerie ('OM-verdachten'). Sinds 2002 wordt het aantal OM-verdachten landelijk geregistreerd. In de periode 2002-2004 is het aantal OM-verdachten toegenomen, maar in de periode 2004-2009 is dit aantal weer gedaald tot onder het oorspronkelijke niveau. Dat geldt zowel voor het aantal OM-verdachten van alleen de regiokorpsen, als wanneer ook het aantal OM-verdachten van het KLPD wordt meegeteld.

Een andere indicator die veelal wordt gebruikt voor de opsporing (maar overigens niet is genoemd in de geanalyseerde beleidsstukken), is het opgelde-

ringspercentage. In de Nederlandse politiestatistiek wordt een misdrijf als opgehelderd beschouwd als ten minste één verdachte van dat misdrijf bij de politie bekend oftewel gehoord is. Het ophelderingspercentage wordt berekend door het aantal opgehelderde misdrijven af te zetten tegen het aantal geregistreerde misdrijven.<sup>91</sup>

**Tabel 7.3:** Output opsporing (absolute aantallen)

	1994	1999	2002	2004	2007	2009
Verdachten OM*						
Regionale korpsen	-	-	214.200	231.300		206.700
Inclusief KLPD	-	-	221.800	237.500		211.600
Ophelderingspercentage**	18,0%	16,1%		21,9%	22,7%	
Gehoorde verdachten***	242.749	279.320		360.853	353.971	

\* Jaarbericht OM 2006: 78; Kerncijfers OM 2010: 1.

\*\* CBS Statline. 2007 is het meest recente jaar waarvan het ophelderingspercentage bekend is.

\*\*\* CBS & WODC 2010, tabel 4.1 nw.

**Tabel 7.4:** Output opsporing (geïndexeerd)

	1994	1999	2002	2004	2007	2009
Verdachten OM						
Regionale korpsen	-	-	100	108		96
Inclusief KLPD	-	-	100	107		95
Ophelderingspercentage	100	89		122	126	
Gehoorde verdachten	100	115		149	146	

Het ophelderingspercentage is in Nederland vanaf 1995 eerst gedaald. Het dieptepunt werd bereikt in 2000 met 15,6%. Sindsdien is het ophelderingspercentage weer gestegen en bedroeg het uiteindelijk in 2007 bijna 23%.

Wordt verder ingezoomd, dan is te zien dat het aantal gehoorde verdachten eerst is toegenomen, met als hoogtepunt 2004 met meer dan 360.000 gehoorde verdachten. Vanaf 2004 heeft zich een lichte daling voorgedaan.

De politie is dus over de gehele periode 1994-2009 meer verdachten gaan horen én het ophelderingspercentage is toegenomen. Er kan echter ook worden waargenomen dat er een aantal nieuwe delicten op de agenda van de Nederlandse politie is gekomen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan mensenhandel, kinderporno en huiselijk geweld. Het zijn misdrijven die op enig

91 CBS & WODC 2000: 45.

moment politieke aandacht krijgen en tot aandachtspunt of prioriteit worden benoemd. Om de criminaliteit terug te dringen heeft de politie de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het vergroten van de pakkans door de zogenoemde ‘heterdaadkracht’ te vergroten.<sup>92</sup>

Over de effecten van de investeringen in de zware en georganiseerde criminaliteit is weinig te zeggen, omdat er geen (specifieke) cijfers van beschikbaar zijn. Wel heeft het Openbaar Ministerie in 2010 de noodklok geluid en aangegeven dat het OM maar 20% van de georganiseerde misdaad kan aanpakken. Alhoewel het OM dat percentage graag zou zien stijgen naar 40% of 50%, is men bang dat met de geplande bezuinigen het percentage alleen maar zal dalen.<sup>93</sup>

### 7.3 Wijkgerichte aanpak

#### *Inhoud beleidsplannen*

In de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 is in het kader van het vraagstuk ‘veilige leefomgeving en risicobeheersing’ ook aandacht besteed aan het thema wijkveiligheid.<sup>94</sup> Er wordt onder andere aangegeven dat het kabinet het tot stand brengen van wijkveiligheidsplannen zal stimuleren. Diverse organisaties, waaronder de politie, dienen in wijkgebonden netwerken met elkaar samen te werken.

In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 is het principe van gebiedsgebonden politiewerk beschreven. Als concreet actiepunt is opgenomen dat de korpsen het concept in 2002 uitgebreid en ingevoerd moeten hebben, onder toezicht van de minister van BZK.<sup>95</sup>

In het volgende politiespecifieke beleidsdocument, het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006, is ook benadrukt dat gebiedsgebonden politiezorg een centraal uitgangspunt blijft in de werkwijze van de politie. In het Landelijk Kader van 2007 is getracht aan het concept ‘gebiedsgebonden politiezorg’ concreter inhoud te geven, waarbij wordt gestreefd naar wijkscans in het kader van integraal veiligheidsbeleid voor alle wijken.<sup>96</sup> Gemeenten voe-

<sup>92</sup> Zie bijvoorbeeld Versteegh e.a. 2010.

<sup>93</sup> Aldus Harm Brouwer (voorzitter van het College van procureurs-generaal) in de *Nieuwsuur*-uitzending van 15 september 2010.

<sup>94</sup> Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998: 25.

<sup>95</sup> Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002: 9, 53.



ren in principe de regie van het integraal veiligheidsbeleid, maar de politie ondersteunt hier in de praktijk vaak in enige vorm bij.

In de Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie 2008-2011 is veilige wijken een van de vier prioriteiten. Lokale verankering van de politie dient ervoor te zorgen dat burgers zich veilig en vertrouwd voelen in de wijk. Vanaf 2008 wordt dan ook jaarlijks in de Integrale Veiligheidsmonitor het oordeel van burgers opgenomen over het functioneren van de politie in de eigen buurt. Er is afgesproken dat de politie zal zorg dragen voor een versterkte inzet van gebiedsgebonden politiewerk. De gemeentelijke wijkscan blijft in gebruik en de politie zal hiertoe ook gegevens blijven leveren aan gemeenten, indien zij dat wensen. Bovendien komen er 500 wijkagenten bij, die zullen worden verdeeld volgens het reguliere budgetverdeelsysteem in de vorm van een bijzondere bijdrage.<sup>97</sup>

### Formatieve sterkte

Het thema wijkzorg of wijkgerichte en gebiedsgebonden aanpak is bij de bespreking van de hoofdcategorie primair uitvoerend al even aan de orde geweest (zie §5.3). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen gebieds- en wijkzorg (wijkagenten, buurtregisseurs), en de basispolitiezorg (verantwoordelijk voor de afhandeling van incidenten, het opnemen van aangiften, enzovoort).

**Tabel 7.5:** Ontwikkeling formatieve sterkte wijkgerichte aanpak (absoluut, in fte)

	1994	1999	2004	2009
Gebieds-/wijkzorg	779	1395	2501	2808
Basispolitiezorg	17.189	18.517	16.642	15.775
<b>Totaal</b>	<b>17.967</b>	<b>19.912</b>	<b>19.144</b>	<b>18.583</b>

In tabel 7.5 is, in tegenstelling tot de andere tabellen in dit hoofdstuk, niet gebruikgemaakt van indexcijfers maar van absolute fte's.<sup>98</sup> Reden hiervoor is dat anders een vertekening zou kunnen ontstaan. Wordt enkel gekeken naar de groei, dan is de gebieds- en wijkzorg qua formatie enorm toegenomen (+261%) en de basispolitiezorg (BPZ) licht gekrompen (-8%). Wanneer wordt

<sup>96</sup> Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007: 19.

<sup>97</sup> Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie 2008-2011: 2-3.

<sup>98</sup> In tabel B15 in bijlage 3 zijn wel de indexcijfers opgenomen.

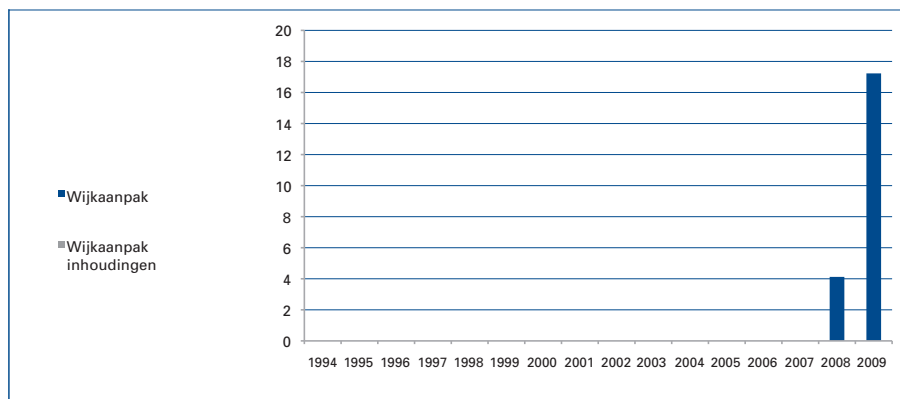
gekeken naar de absolute cijfers blijkt echter dat de formatieve sterkte van de basispolitiezorg (BPZ) vele malen groter is dan die van de gebieds- en wijkzorg en komen deze groeicijfers dus in een iets ander daglicht te staan.

De 500 wijkagenten die voor de periode 2008-2009 zijn beloofd, waren in 2009 nog niet geheel zichtbaar in de formatie. In 2004-2009 is het aantal wijkagenten gestegen met bijna 300 fte. Relatief gezien is het aandeel in die periode echter gelijk gebleven met 5,7% van de totale formatie.<sup>99</sup> Bovendien is de stijging van de formatieve sterkte van gebieds- en wijkzorg gepaard gegaan met een daling van de BPZ. In hoeverre hier sprake is van een directe causale relatie, is de vraag, maar feit is dat de formatieve sterkte van de categorie wijkgerichte aanpak als totaal in de periode 1999-2009 is afgenomen.

### Budget

Alleen in 2008 en 2009 is budget toegekend onder de noemer wijkaanpak. Dit budget bedroeg ruim 4,1 miljoen euro in 2008 en ruim 17,2 miljoen in 2009.

**Figuur 7.3:** Ontwikkeling budget wijkgerichte aanpak (in miljoene euro's)



<sup>99</sup> Zie tabel B15 in bijlage 3.

### Doelen (throughput, output, outcome)

In de praktijk wordt bij dit thema met name gefocust op throughput in de vorm van (integrale) veiligheidsplannen, wijkscans, enzovoort, en wordt niet per definitie gestuurd op concrete output- en outcomecijfers (zoals bij opsporing wel het geval is met de OM-verdachten). Toch zijn er wel enige indicatoren te bedenken die kunnen worden gebruikt. De toename van het aantal staandehoudingen kan bijvoorbeeld worden gekoppeld aan het feit dat blauw een impuls heeft gehad tot meer handhaving. Het aantal staandehoudingen is in de periode 2002-2005 toegenomen (+46%), maar daarna (2005-2006) weer licht gedaald (-7%).

In het kader van de Veiligheidsmonitor Rijk (nu Integrale Veiligheidsmonitor geheten) worden burgers jaarlijks bevraagd over het functioneren van de politie. Het percentage burgers dat (zeer) tevreden is over het totale functioneren van de politie in de woonbuurt, heeft de afgelopen jaren (vanaf 2005) geschommeld rond de 42-44%. Sinds 2007 is er echter een daling merkbaar. Het aantal burgers dat specifiek ontevreden is over de snelheid waarmee de politie arriveert wanneer ze wordt geroepen (een aspect van de noodhulp), is afgenomen in de periode 2005-2008.

Het percentage burgers dat van mening is dat de politie te weinig te zien is in de buurt, is in de periode 2005-2008 nagenoeg gelijk gebleven.

**Tabel 7.6:** Output en outcome wijkgerichte aanpak

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal boetes en transacties op basis van staandehoudingen*	1.311.515	1.655.044	1.858.073	1.912.346	1.780.050		
Tevredenheid burgers over totale functioneren politie in woonbuurt: % (zeer) tevreden**				42,9	42,6	44,3	43,5
'Ze (= de politie) komen niet snel genoeg als je ze roept': % eens***				23,6	22,0	19,7	19,0
'Je ziet de politie in de buurt te weinig': % (helemaal) mee eens****				41,6	42,3	41,0	41,0

\* Regiokorpsen, excl. het KLPD. Jaarverslag Nederlandse Politie, kerngegevens 2006: 12.

\*\* Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) 2008, tabellenrapport: 123.

\*\*\* Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) 2008, tabellenrapport: 123.

\*\*\*\* Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) 2008, tabellenrapport: 31.

## 7.4 Jeugd

### *Inhoud beleidsplannen*

Ten aanzien van het thema jeugd waren er rond 1994 twee ontwikkelingen van belang. Ten eerste werd de reorganisatie van de politie in 1993/1994 gekenmerkt door een generale taakstelling voor de politieambtenaar. Iedere medewerker van de politie moest in beginsel inzetbaar zijn binnen alle afdelingen van de politie. Daarbij paste geen gespecialiseerde jeugdpolitie, zoals die wel had bestaan bij de Rijks- en gemeentepolitie. De preventie en afhandeling van jeugdcriminaliteit geschiedde vanaf 1994 door wijkteams.<sup>100</sup>

Ten tweede presenteerde de commissie Van Montfrans de nota 'Aanpak jeugdcriminaliteit: met de neus op de feiten'. Kern van deze nota was de stelling dat de beleidsinspanningen en de aandacht van de politiek en de overheid voor jeugdcriminaliteit en -hulpverlening te mager waren. Deze nota is in 1995 door het ministerie van Justitie uitgewerkt in de notitie 'Jeugdcriminaliteit',<sup>101</sup> die wel wordt beschouwd als een keerpunt in de opvatting over politieke jeugdzorg.<sup>102</sup> Kernwoorden van deze notitie waren 'vroegtijdig', 'snel' en 'consequent'. Daarbij was een belangrijke rol weggelegd voor de politie ten aanzien van het achterhalen van de achterliggende oorzaken van ontsporingen van jongeren. Omdat dit specialistische kennis en vaardigheden vergde, pleitte de commissie voor de herinvoering van het jeugdspecialisme bij de politie.

In de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 is het thema jeugdcriminaliteit benoemd als prioriteit. Omdat een algemene tendens naar een toename van door jongeren veroorzaakte onveiligheid is waargenomen, is volgens deze nota een gezamenlijk offensief noodzakelijk, met zowel aandacht voor preventie als voor repressie (integrale aanpak).<sup>103</sup> Specifiek voor de politie wordt opgemerkt dat kwalitatieve en kwantitatieve versterking nodig is<sup>104</sup> en dat de voorzieningen voor de jeugdfunctie bij de politie zullen worden versterkt.<sup>105</sup> Er wordt echter niet concreet aangegeven hoe dat zal worden gedaan. Het kabinet stelt wel een budget ter beschikking voor de aanpak van jeugdcriminaliteit (dat oploopt van

<sup>100</sup> De Jonge & Van der Linden 2007: 89.

<sup>101</sup> Notitie Jeugdcriminaliteit. Uitwerking van het advies Van Montfrans op het beleidsterrein van Justitie (1995). Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Beleid.

<sup>102</sup> Ferwerda & Van Wijk 2007: 938-939.

<sup>103</sup> Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998: 13.

<sup>104</sup> Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998: 16.

<sup>105</sup> Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998: 17.

4 miljoen gulden in 1995 tot 93 miljoen gulden structureel vanaf 1999), maar het is niet duidelijk welk deel daarvan direct voor de politie is bestemd.

In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 heeft de politieke jeugdtaak een prominente plaats gekregen. Vanwege de toenemende jeugdcriminaliteit hebben de ministers van BZK en Justitie zich tot doel gesteld dat het aantal criminele jongeren substantieel moet dalen en dat de politieke jeugdzorg zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht moet worden verbeterd. Hiertoe doen zij een aantal aanbevelingen aan de politie, zoals investeren in samenwerking met partnerorganisaties en informatie-uitwisseling. Daarnaast doen de ministers zowel een uitspraak die relevant is voor de formatieve sterkte als een uitspraak die betrekking heeft op het budget van de Nederlandse politie:

- Ten eerste is in het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 bepaald dat het jeugdspecialisme binnen de politie verder moet worden versterkt (zie ook §5.4.1). Hierbij wordt enerzijds aangegeven dat er niet één ideale organisatievorm bestaat voor het jeugdspecialisme, omdat deze moet worden aangepast aan de lokale casu quo regionale situatie. Anderzijds wordt benadrukt dat wel de deskundigheid, zichtbaarheid en aanspreekbaarheid moeten worden gewaarborgd. Vanuit die gedachte stellen de ministers: 'Dit betekent dat de jeugdtaak een eigenstandig specialisme is en blijft: 24 uur per dag bereikbaar, beschikbaar en aanspreekbaar, met voor externen één duidelijk aanspreekpunt. Ter bevordering van de deskundigheid zullen de eisen die aan politiemedewerkers worden gesteld voor wat betreft hun kennis van en over jeugd(problematiek), worden verdiept en geactualiseerd. Hiervoor worden onder meer de algemene en specialistische politieopleidingen aangepast.'<sup>106</sup> Vanaf rijksniveau wordt hiermee dus niet direct gestuurd op formatie, maar aannemelijk is wel dat deze uitspraken uit het beleidsplan hun weerslag hebben op de formaties van de korpsen. De regionale beleidsplannen moeten immers op het nationale beleidsplan zijn afgestemd (zie ook §6.3).
- Ten tweede wordt vanaf rijksniveau ook een financiële bijdrage toegezegd ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit. In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 wordt gerefereerd aan de zogenaamde Bolkestein-gelden: een rijksbijdrage van structureel 25 miljoen gulden per jaar die sinds 1998 aan de korpsen ter beschikking wordt gesteld. Daarbovenop zal nog een deel van de extra middelen die in het regeerakkoord aan politie en justitie zijn

---

<sup>106</sup> Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002: 20.

beloofd, specifiek worden ingezet voor activiteiten ter bestrijding van jeugdcriminaliteit, aldus het beleidsplan.<sup>107</sup>

In de Landelijke Politiebrief 2001 stellen de ministers dat, onder andere vanwege het rapport ‘Visie op de politieke jeugdzorg’ van de Raad van hoofdcommissarissen, een verdere verbetering ten aanzien van de bestrijding en preventie van jeugdcriminaliteit noodzakelijk is. Zij onderstrepen de aanbevelingen uit het rapport: waarborging van het jeugdspecialisme, verbetering van de deskundigheid van de jeugdspecialisten en afbakening door een heldere omschrijving van de jeugdtaak.<sup>108</sup>

In het voorjaar van 2002 heeft de staatssecretaris van Justitie de nota ‘Vasthoudend en effectief’ gepresenteerd. Deze nota bevatte voorstellen voor de versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit. Het kabinet kondigde hierin onder andere een versterking van het jeugdspecialisme bij de politie aan.<sup>109</sup> Het verbaasde dan ook niet dat in oktober 2002 in het veiligheidsprogramma ‘Naar een veiliger samenleving’ (2002-2006) de aanpak van jeugdcriminaliteit als een van de speerpunten van het kabinet-Balkenende I werd benoemd.<sup>110</sup>

Ook in het politiespecifieke plan van die periode, het Landelijk Kader Nederlandse Politie, komt het thema jongeren expliciet aan de orde. In het Kader wordt aan regiokorpsen de eis gesteld dat zij jaarlijks een overzicht opstellen van ‘(jeugdige) veelplegers en/of hardekernjongeren’ op basis waarvan ketenafspraken worden gemaakt, en wordt gevraagd om een strikte bewaking van de doorlooptijden.<sup>111</sup> De koppeling met formatie en/of budget wordt in het Kader niet gelegd, maar in het Veiligheidsprogramma (dat over de gehele keten gaat) is wel budget voor (onder andere) jeugdcriminaliteit gereserveerd.<sup>112</sup>

In het project ‘Veiligheid begint bij voorkomen’ ligt de nadruk – zoals de titel al aangeeft – op preventie in plaats van repressie. In dit kader is de persoonsgerichte aanpak van risicojongeren geïntroduceerd: op basis van een gerichte

<sup>107</sup> Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002: 20.

<sup>108</sup> Landelijke Politiebrief 2001: 7.

<sup>109</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 292, nr. 2.

<sup>110</sup> ‘Naar een veiliger samenleving’: 7 en 24 e.v.

<sup>111</sup> Als uitgangspunt geldt dat 80% van de processen-verbaal binnen dertig dagen na het eerste verdachtenverhoor door de politie aan het OM moet worden aangeboden.

<sup>112</sup> ‘Naar een veiliger samenleving’: 101.

<sup>113</sup> Ferwerda & Van Wijk 2007: 939.

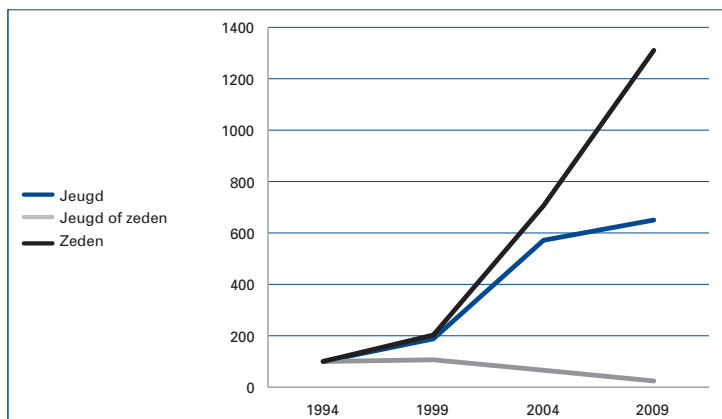
en tussen de ketenpartners afgestemde diagnose zal een landelijk ontwikkeld instrumentarium worden ingezet. Deze lijn is doorgezet in de Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie 2008-2011. Jeugdcriminaliteit wordt expliciet als speerpunt genoemd en hierbij wordt (net als in het voorgaande Landelijk Kader) een koppeling gemaakt met het in kaart brengen van de jongeren en de doorlooptijden.

### Formatieve sterkte

**Tabel 7.7:** Ontwikkeling formatieve sterkte jeugd en zeden (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2009
Jeugd	100	188	572	650
Jeugd of zeden	100	106	66	24
Zeden	100	203	706	1310
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>123</b>	<b>169</b>	<b>190</b>

**Figuur 7.4:** Ontwikkeling formatieve sterkte jeugd en zeden (geïndexeerd)

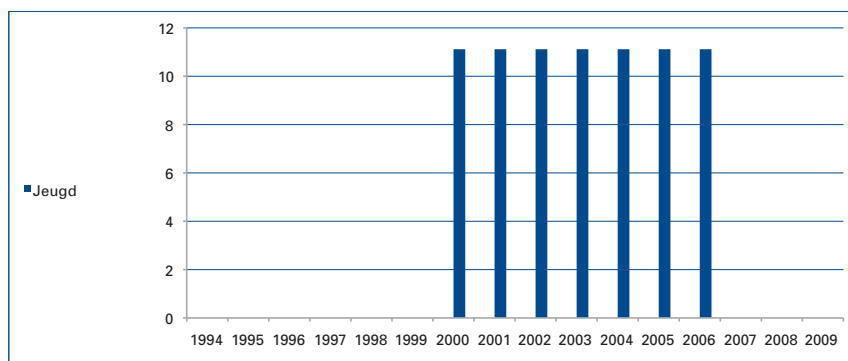


In de formatieplannen valt op dat jeugd en zeden in 1994 en 1999 samen als één specialisme werden beschouwd. Deze samenvoeging is historisch gegroeid en te verklaren doordat bij zowel jeugd- als zedenzaken het slachtoffer centraal staat, het horen van jeugdigen een vaardigheid was die te vergelijken was met die van zedenspecialisten en ook de externe partners grotendeels hetzelfde waren.<sup>113</sup> Na 1994 zijn jeugd en zeden steeds vaker als gescheiden specialismen opgenomen in de formatieplannen. In totaal is het jeugd- en zedenspecialisme

tussen 1994 en 2009 toegenomen met 90%. Specifiek het jeugdspecialisme is in diezelfde periode gestegen (+550%), maar niet zo sterk als het zedenspecialisme (+1210%). De formatie die is gelabeld als ‘jeugd of zeden’ is enorm afgenomen.<sup>114</sup>

## Budget

**Figuur 7.5:** Ontwikkeling budget jeugd (in miljoenen euro's)



Vanaf 2000 tot en met 2006 is er jaarlijks ruim 11,1 miljoen euro als bijzonder budget voor jeugd toegekend. Het gaat hier om de zogenaamde Bolkestein-gelden (omgerekend 25 miljoen gulden per jaar). Deze zijn dus niet zichtbaar vanaf 1998 (zoals is te lezen in het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002), maar pas twee jaar later. Ook zijn de gelden die vanaf 1994 ter beschikking zijn gesteld voor de aanpak van jeugdcriminaliteit in het algemeen als zodanig niet (deels) aan de politie toegekend als bijzonder budget.

Dat de Bolkestein-gelden als zodanig in 2006 zijn verdwenen, heeft waarschijnlijk te maken met de introductie van het nieuwe budgetverdeelstelsel (BVS).

## Doelen (throughput, output en outcome)

In de beleidsplannen is met name aandacht geweest voor throughput. Steeds meer wordt de preventie (naast repressie) van jeugdcriminaliteit benadrukt.

<sup>114</sup> Voor de absolute fte's wordt verwezen naar tabel B16 in bijlage 3.



Daarvoor is onder andere vereist dat de politie meer gaat samenwerken met partnerorganisaties. Daarbij speelt specifiek informatievergaring en -uitwisseling een rol: door risicojongeren in kaart te brengen kan de problematiek vroegtijdig worden aangepakt, zo is het idee. Deze voornemens voor throughput zijn zeker gerealiseerd. Jeugdcriminaliteit wordt steeds vaker integraal aangepakt, waarin niet alleen organisaties binnen de strafrechtketen een rol spelen, maar ook zorg- en hulpverleningsinstanties (denk aan de Bureaus Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming).

**Tabel 7.8:** Output jeugd: aangehouden minderjarige verdachten naar delictgroep (absolute aantallen)\*

	1994	1999	2004	2008
Vermogensmisdrijven	-	6390	8460	8640
Vernielingen/openbare orde	-	3050	5830	6420
Geweldsmisdrijven	-	3110	4890	5490
Verkeersmisdrijven	-	520	630	1060
Drugsmisdrijven	-	140	330	370
Overige misdrijven	-	580	1040	1120
Verdachten van meer soorten misdrijven	-	3440	5270	5490
<b>Totaal</b>	-	<b>17.230</b>	<b>26.450</b>	<b>28.590</b>

\*Bron: CBS Statline. De gegevens in 2008 zijn voorlopige cijfers.

**Tabel 7.9:** Output jeugd: aangehouden minderjarige verdachten naar delictgroep (geïndexeerd)

	1994	1999	2004	2008
Vermogensmisdrijven	-	100	132	135
Vernielingen/openbare orde	-	100	191	210
Geweldsmisdrijven	-	100	157	177
Verkeersmisdrijven	-	100	121	204
Drugsmisdrijven	-	100	236	264
Overige misdrijven	-	100	179	193
<b>Totaal</b>	-	<b>100</b>	<b>154</b>	<b>160</b>

Wat output betreft kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aantal aangehouden minderjarige verdachten. Dit aantal (dat sinds 1999 wordt geregistreerd) is de afgelopen jaren zowel in absolute zin als in relatieve zin (per 1000 inwoners) sterk gestegen. De grootste stijging heeft zich voorgedaan tussen 1999 en 2004: deze bedroeg 54%. Wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende delictgroepen, dan valt bijvoorbeeld op dat de sterkste stijging zich heeft voorgedaan bij de Opiumwet-delicten (+164% tussen 1999-2008). Ook het aantal jeugdige verdachten van vernielingen/misdrijven tegen de openbare orde en verkeersmisdrijven is meer dan verdubbeld in de periode 1999-2008.

## 7.5 Geweld

### *Inhoud beleidsplannen*

In de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 wordt opgemerkt dat de groei van het aantal geregistreerde misdrijven is verminderd, maar dat er wel een verschuiving heeft plaatsgevonden naar ernstiger vormen van criminaliteit.<sup>115</sup> Het thema geweld wordt in de nota aangestipt als veiligheidsvraagstuk vanwege de flinke toename van geweldsmisdrijven, maar wordt niet specifiek als speerpunt van beleid genoemd.<sup>116</sup> Dat verandert in februari 1998. In de nota 'Geweld op straat' uit het kabinet zijn zorg over het geweld waarmee de samenleving werd geconfronteerd. In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 is geweld dan ook een van de centrale thema's. Het gaat hierbij met name om uitgaansgeweld, berovingen met geweld, fysiek geweld in het verkeer en geweld tegen overheidsfunctionarissen.<sup>117</sup>

In het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' (2002) wordt het thema geweld in de openbare ruimte ook als prioriteit genoemd.<sup>118</sup> Specifieke aandacht wordt besteed aan het onderwerp huiselijk geweld. Als voornemens worden onder andere aangekondigd het bevorderen van samenwerking tussen politie, OM en hulpverleningsorganisaties en het ontwikkelen van nieuwe, effectievere methoden en strategieën om huiselijk geweld te bestrijden.<sup>119</sup>

In de Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie 2008-2011 wordt geweld, net als in het programma 'Veiligheid begint bij voorkomen', als eerste prioriteit genoemd. Er is afgesproken dat de politie zowel de opsporing van geweldplegers verder zal versterken als een bijdrage zal leveren aan het voorkomen van geweldsmisdrijven. Daarbij geldt dat de politie hoge prioriteit zal geven aan de opsporing van verdachten van geweldsdelicten (bedreiging, mishandeling, openlijke geweldpleging, huiselijk geweld en eengerelateerd geweld). Om de resultaten te kunnen monitoren wordt een verdachtenratio specifiek voor geweldsdelicten als indicator opgesteld.<sup>120</sup>

<sup>115</sup> Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998: 7.

<sup>116</sup> Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998: 7 en 34.

<sup>117</sup> Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002: 2 en 20-23.

<sup>118</sup> 'Naar een veiliger samenleving': 7.

<sup>119</sup> 'Naar een veiliger samenleving': 66-67.

<sup>120</sup> Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie 2008-2011: 2.

### Formatieve sterkte en budget

Het thema geweld is, hoewel het een van de beleidsprioriteiten is, geheel niet zichtbaar in de formatieplannen van de korpsen en de budgetcirculaires van het ministerie van BZK.

### Doelen (*throughput, output, outcome*)

De beleidsvoornemens zoals die zijn opgenomen in de beleidsplannen zijn niet alleen gericht op meer traditionele vormen van geweld, maar er is ook aandacht voor relatief 'nieuwe' vormen zoals huiselijk geweld. Helaas zijn voor enkele van de specifieke thema's (nog) geen geschikte monitoren beschikbaar en kunnen geen trends worden weergegeven.<sup>121</sup> Wel zijn er statistieken beschikbaar over geweld als totaalcategorie en de meer traditionele subcategorieën. Het totaal aantal geregistreerde geweldsmisdrijven is tussen 1995 en 2007 gestegen met ruim 46.000, oftewel +71%. Opvallend is dat de ontwikkeling van het aantal registraties per type geweldsdelict sterk uiteenloopt. Zo is het aantal geregistreerde gevallen van afpersing en misdrijven tegen het leven sterk gedaald (met respectievelijk -70% en -62% in de periode 1995-2007), terwijl het aantal gevallen van bedreiging en mishandeling continu is gestegen (+197% en +116%). Bij bedreiging en mishandeling heeft een opvallend sterke stijging plaatsgevonden in de periode 1994-1999, die waarschijnlijk aanleiding is geweest voor de beleidsimpuls vanaf 1998/1999. De categorie diefstal met geweld laat een uitschieter zien in 2001 (vandaar dat dit jaartal ook in de tabellen is opgenomen). Overigens is daarna het aantal diefstallen met geweld weer gedaald, en in 2007 zelfs lager dan in 1995.

Op basis van deze cijfers lijkt het erop dat sprake is van een afname van de zeer ernstige vormen van geweld, maar dat de relatief lichte geweldsmisdrijven juist vaker voorkomen.

---

121 Dit geldt bijvoorbeeld voor de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR), Permanent Onderzoek Leefsituatie, module Recht (POLS) en Politiemonitor Bevolking (PMB), zo blijkt uit een onderzoek van Regioplan (Timmermans & Witvliet 2011).

**Tabel 7.10:** Geregistreeerde geweldsmisdrijven naar delictgroep (absolute aantallen)\*

	1994	1995	1999	2001	2004	2007
Verkrachting	-	1470	1805	1719	1578	1267
Feitelijke aanranding der eerbaarheid	-	2485	2977	2847	2513	2192
Overige seksuele misdrijven	-	1276	2534	2483	2087	1971
Bedreiging	-	10.288	17.105	21.678	30.426	30.573
Misdrijven tegen het leven	-	3732	1502	1949	1713	1426
Mishandeling	-	28.057	42.451	48.641	53.081	60.711
Diefstal met geweld	-	15.747	17.685	21.174	17.683	13.082
Afpersing	-	2229	1073	829	806	666
<b>Totaal</b>	<b>67.077</b>	<b>65.284</b>	<b>87.132</b>	<b>101.320</b>	<b>109.887</b>	<b>111.888</b>

\* CBS & WODC 2010, tabel 4.2 nw en 4.7 nw. Reeks 1980-2007 op basis van oude waarneming via regiokorpsen, KLPD en Kmar.

**Tabel 7.11:** Geregistreeerde geweldsmisdrijven naar delictgroep (geïndexeerd)

	1994	1995	1999	2001	2004	2007
Verkrachting	-	100	123	117	107	86
Feitelijke aanranding der eerbaarheid	-	100	120	115	101	88
Overige seksuele misdrijven	-	100	199	195	164	154
Bedreiging	-	100	166	211	296	297
Misdrijven tegen het leven	-	100	40	52	46	38
Mishandeling	-	100	151	173	189	216
Diefstal met geweld	-	100	112	134	112	83
Afpersing	-	100	48	37	36	30
<b>Totaal</b>		<b>100</b>	<b>133</b>	<b>155</b>	<b>168</b>	<b>171</b>

Ook heeft zich vanaf 1994 een toename voorgedaan van het aantal ophelderde geweldsmisdrijven (+122%) en van het aantal gehoorde verdachten van geweldsmisdrijven (+139%).

Wat betreft het thema geweld zijn niet alleen politiestatistieken beschikbaar, maar ook diverse monitoren die zijn samengesteld op basis van slachtoffer-enquêtes. Deze zijn echter niet vergelijkbaar en geven niet een eenduidig beeld, wat een trendanalyse bemoeilijkt. Wel blijkt uit diverse monitoren dat het slachtofferschap van bedreiging vanaf 2002 is afgenomen tot 2006. In de periode 2006-2008 is het slachtofferschap van bedreiging ongeveer gelijk gebleven. Het slachtofferschap van mishandeling was in de periode 2002-2008 vrijwel stabiel.<sup>122</sup>

<sup>122</sup> Timmermans & Witvliet 2011.

**Tabel 7.12:** Opgehelderde geweldsmisdrijven en gehoorde verdachten (absolute aantallen)\*

	1994	1999	2001	2004	2007
Opgehelderde geweldsmisdrijven	29.842	38.821	45.178	62.587	66.323
Gehoorde verdachten van geweldsmisdrijven	34.823	51.716	56.811	75.255	83.362

\* CBS & WODC 2010, tabel 4.2 nw. Reeks 1980-2007 op basis van oude waarneming via regiokorpsen, KLDP en Kmar.

**Tabel 7.13:** Opgehelderde geweldsmisdrijven en gehoorde verdachten (geïndexeerd)

	1994	1999	2001	2004	2007
Opgehelderde geweldsmisdrijven	100	130	151	210	222
Gehoorde verdachten van geweldsmisdrijven	100	149	163	216	239

## 7.6 Conclusie

De landelijke impulsen op de vier onderzochte thema's lijken veelal redelijk geslaagd te zijn. Wat betreft de opsporing heeft er met name na 1999 een stijging van de formatie plaatsgevonden. Ook is het budget dat aan opsporing is besteed enorm gegroeid. De focus op throughput (zoals het verbeteren van de kwaliteit van de opsporing) heeft, in ieder geval in de periode 2002-2004, ook effect gehad op het aantal OM-verdachten. Na 2004 is het aantal OM-verdachten echter (licht) gedaald. Het ophelderingspercentage is, na een dieptepunt in 2000, flink gestegen. Wordt het effect van de landelijke sturing op het thema opsporing dus gemeten op basis van deze indicator, dan lijkt de sturing, die startte met de nota Criminaliteitsbeheersing in 2001, zeker effect te hebben gehad. Opgemerkt dient te worden dat er wat betreft de zware en georganiseerde criminaliteit een enorme achterstand in zaken is. Mogelijk is de gewenste kwaliteitsverbetering in het kader van het PVOV ten koste gegaan van het aantal verdachten dat kon worden opgespoord, maar heeft de gerichtere aandacht wel een bijdrage geleverd aan een hoger ophelderingspercentage.

Het thema wijkgerichte aanpak, ook wel aangeduid als gebiedsgebonden politiezorg, is in de beleidsplannen eigenlijk in de gehele periode (1994-2009) aan de orde geweest. De mate waarin er aandacht is besteed aan dit thema, lijkt echter wel te zijn toegenomen. In 1995-1998 werd er slechts een subparagraaf besteed aan dit thema (in een algemeen veiligheidsplan, niet politiespecifiek) en voor 2008-2011 is het een van de vier centrale prioriteiten. Wat opvalt, is dat vrijwel alleen is gestuurd op grond van prioriteiten en niet op grond van for-

matie en budget. Alleen voor 2008-2011 zijn er concrete uitspraken gedaan over het aanstellen van meer wijkagenten.

Als totaal is de formatie die in dit onderzoek is geschaard onder wijkgerichte aanpak slechts licht gestegen. Wordt een onderscheid gemaakt in subcategorieën, dan valt op dat ten aanzien van de gebieds- en wijkzorg de formatieve sterkte procentueel gezien enorm is gestegen, maar dat de BPZ over de gehele periode veel groter is qua absolute formatie (zie tabel B15 in bijlage 3). De sturing op 500 extra wijkagenten in de periode 2008-2011 heeft in absolute zin zijn vruchten afgeworpen: in 2009 waren er reeds 300 wijkagenten meer dan in 2004 (zie tabel 7.5). Het budget dat specifiek wordt besteed aan de wijkgerichte aanpak – dat vóór 2008 nog nihil was – is in 2008 en 2009 dan ook explosief gestegen.

Het aantal staandehoudingen is tussen 2002 en 2005 toegenomen, maar tussen 2005 en 2006 weer licht gedaald. De waardering van de burgers over het functioneren van de politie in de woonbuurt is de afgelopen jaren in algemene zin vrijwel gelijk gebleven, maar afgenomen als het gaat om de snelheid waarmee de politie arriveert indien de burger hem roept. De landelijke sturing op wijkgerichte aanpak heeft dus niet direct de outcome-indicatoren van een wijkgerichte aanpak beïnvloed. Het zou echter ook zo kunnen zijn dat de wijkgerichte aanpak niet zozeer ‘meer aanpakken’ inhield, maar ‘anders aanpakken’. Zo wordt er wel eens gesproken over ‘blauw op straat’ als informatieverzamelaars die ten dienste staan van de opsporing.

De landelijke sturing ten aanzien van jeugd heeft in ieder geval tot gevolg gehad dat het jeugdspecialisme is gegroeid. Ook is er gedurende een lange periode een specifiek budget ter versterking van het jeugdspecialisme toegekend. Overigens is wel opvallend dat het zedenspecialisme sterker is gestegen dan het jeugdspecialisme, omdat zeden vrijwel nooit wordt genoemd in de onderzochte beleidsplannen. Dit kan worden verklaard door diverse aanwijzingen van het College van procureurs-generaal, die vragen dat zedenzaken door gespecialiseerde rechercheurs worden behandeld.<sup>123</sup> Zowel de throughput (preventie, integrale aanpak, enzovoort) als de output (het aantal aanhoudingen van jeugdige verdachten) is verbeterd.

Een vraag die rijst, is of de stijging van het aantal aanhoudingen van jeugdige verdachten kan worden toegeschreven aan de stijging van de formatieve

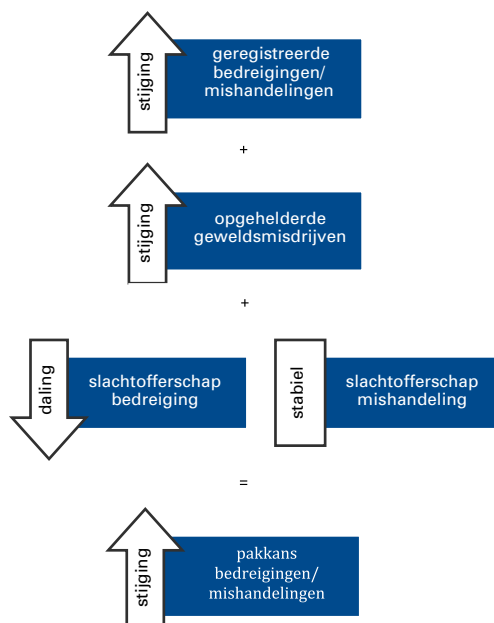
123 Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik, Strct. 2005, 17; Aanwijzing bejegening slachtoffers zedendelicten, Strct. 1999, 174.

sterkte. In de prestatieconvenanten is deze outputindicator niet opgenomen (geweest): de politie wordt voor jeugdzaken alleen afgerekend op doorlooptijden op basis van de zogenoemde Kalsbeek-normen. Bovendien is het de vraag of de stijging van het aantal aanhoudingen van jeugdige verdachten wel iets zegt over specifiek de jeugdagenten. Het is ook mogelijk dat er sprake is van een toegenomen aandacht voor jeugd in de BPZ vanwege de prioriteitstelling in de beleidsdocumenten, en wellicht ook vanwege de toegenomen kennis over jeugdcriminaliteit en jeugdgroepen (bijv. door toepassing van de Beke-methode). Kortom: het is lastig te duiden in hoeverre er sprake is van causale relaties.

Na de analyse van de beleidsdocumenten werd al geconcludeerd dat landelijk wel gestuurd werd op het thema geweld via prioriteitstelling, maar dat er geen uitspraken over budget of formatie aan werden gekoppeld. In de formatieplannen is het thema geweld geheel niet zichtbaar. Er zijn dus geen speciale teams voor opgericht of coördinatoren voor aangesteld. Ook in de rijksbijdragen aan de korpsen is geweld geen specifiek thema. Als de landelijke sturing invloed heeft gehad en geweld wel prioriteit heeft binnen de korpsen, zit deze prioriteit dus 'verstopt' in het normale werk. Met andere woorden: er is sprake van een taakaccent.

Bij de output van het geweldsbeleid is bijzonder dat het aantal burgers dat zegt slachtoffer te zijn geweest van bedreiging of mishandeling is gedaald dan wel stabiel is gebleven, terwijl de registraties erop duiden dat sprake is van een toename: niet alleen bij geweld als totaalcategorie, maar meer nog bij deze subcategorieën (bedreiging en mishandeling). Deze toename van de aangiftebereidheid past bij de inspanningen van politie en anderen om de aangiftebereidheid op deze delicten te vergroten. Pas daarna zijn opsporing en andere aanpakken mogelijk.

De toename van het aantal aangiften suggereert dat het 'dark number' is afgenomen. Tegelijkertijd zijn de ophelderingspercentages gestegen. Kortom: er worden minder feiten ervaren door burgers (althans wat betreft bedreiging en mishandeling), maar de politie registreert er wel meer en lost meer zaken op. Dat suggereert dat de pakkans bij bedreiging en mishandeling dubbel is toegenomen en dat de sturing via prioriteitstelling – in ieder geval voor deze categorieën geweldsdelicten (bedreiging en mishandeling) – dus heeft gewerkt (zie figuur 7.6).

**Figuur 7.6:** Ontwikkeling doelen geweldsmisdrijven

Concluderend kan worden gesteld dat sturing werkt. Hoe specifiek wordt gestuurd, des te specifiek de opbrengsten, zo lijkt het. Bij de thema's opsporing, jeugd en geweld was de sturing (hoewel voor het thema geweld geen extra formatie of budget is toegekend) blijkbaar specifiek genoeg om te resulteren in een verbeterde output en outcome van de politie-inspanningen. Bij de wijkgerichte aanpak was de sturing minder concreet en is vrijwel alleen gefocust op throughput in de vorm van (integrale) wijkveiligheidsplannen, wijkscans, enzovoort. Wellicht dat hierdoor de outcome nauwelijks positief is veranderd.



## Literatuur

- Akkers, M. & M. Fenger (2005). 'Het beleidsproces in theorie en praktijk'. In: P.H.M. van Hoesel, E.L. Leeuw & J.W.M. Mevissen (red.). *Beleidsonderzoek in Nederland. Kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*. Assen: Van Gorcum.
- Boek, J.L.M. (2006). 'Politiewet 1993, Hoofdstuk VIII: Beleids- en beheersbevoegdheden, inspectiefunctie en kwaliteitszorg op rijksniveau'. In: E.R. Muller & Th. A. de Roos (red.). *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*. Deventer: Kluwer
- Centraal Bureau voor de Statistiek & Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (2001). *Criminaliteit & Rechtshandhaving 2000*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek & Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (2010). *Criminaliteit & Rechtshandhaving 2009*.
- Drayer, J.M.H. & J.J.H. Suyver (2000). *Politie in de rechtsorde*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Ferwerda, H.B. & A. Ph. van Wijk (2007). 'Politie en jeugdcriminaliteit'. In: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Heffen, O. van (2008). 'Beleids Theorieën uit de beleidspraktijk'. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Huberts, L.W.J.C. (2007). 'Politiebestel in de praktijk: sturing en invloed'. In: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Jonge, G. de & A.P. van der Linden (2007). *Jeugd en strafrecht*. Deventer: Kluwer.
- Kleuver, E.E. de (2007). 'Prestatieafspraken met de politie: van kritiek naar waardering'. In: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Kouwenhoven, R.M., R.J. Moree & P. van Beers (2011). *Het districtelijk opsporingsproces: de black box geopend*. Amsterdam/Apeldoorn: Reed Business/Politie & Wetenschap.

- Michiel, F.C.M.A. & J. Naeyé (1998). 'De verhouding tussen bestuur en justitie in de Politiewet 1993'. In: D.J. Elzinga e.a. (red.). Politie en rechtsstaat. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Politie (2003). Kerngegevens Nederlandse Politie 2002. Rijswijk: Artoos.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Politie en Veiligheidsregio's (2008). Politie in Nederland. Den Haag: OBT bv.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). Jaarverslag Nederlandse Politie 2009. Den Haag: OBT bv.
- Naeyé, J. (2009). Nederlands politierecht. Tekst en commentaar 2009-2010. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in verandering*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie/commissie Leemhuis-Stout (2005). Lokaal verankerd, nationaal versterkt. Utrecht. Geraadplaatd via [www.vng.nl](http://www.vng.nl).
- Timmermans, M. & M. Witvliet (2011). 'De ontwikkeling van geweld in de Nederlandse samenleving. Veel monitoren, weinig eenduidigheid'. In: *Seccondant* 1, maart 2011.
- Vennix, J. (2006). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson.
- Versteegh, P., T. van der Plas & H. Nieuwstraten (2010). The best of three worlds. Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups. Apeldoorn: Politieacademie.

# Bijlagen

## 1 Beschikbare formatieplannen

**Tabel B1:** Overzicht van de beschikbare formatieplannen ten behoeve van de benchmark

Korps	1994	1999	2004	2009
Amsterdam-Amstelland				
Brabant Zuid-Oost				
Brabant-Noord				
Drenthe				
Flevoland				
Fryslân				
Gelderland-Midden				
Gelderland-Zuid				
Gooi en Vechtstreek				
Groningen				
Haaglanden				
Hollands Midden				
IJsselland				
Kennemerland				
Limburg-Noord				
Limburg-Zuid				
Midden en West Brabant				
Noord- en Oost-Gelderland				
Noord-Holland Noord				
Rotterdam-Rijnmond				
Twente				
Utrecht				
Zaanstreek-Waterland				
Zeeland				
Zuid-Holland-Zuid				
KLPD <sup>1</sup>				
vtsPN	*	*	*	

### Legenda

 Beschikbaar en opgenomen in benchmark

 Niet beschikbaar

 Niet beschikbaar, omdat vtsPN pas in 2006 is opgericht

<sup>1</sup> De formatie van het KLPD in 1994 is geschat op basis van het document 'Inrichtingsplan KLPD in kort bestek' (d.d. 12-11-1992)

## 2 Definitie functies per taakveld ten behoeve van benchmark

**Tabel B2:** Gedetailleerde beschrijving van de functies per taakveld gebruikt ten behoeve van de benchmark

Taakveld	Functies	Schalen (over het algemeen)	Opmerkingen/bijzonderheden
<b>1 Primair uitvoerend</b>			
1.1 Basispolitiezorg	medewerkers basispolitiezorg, politiemedewerkers en politiesurveillance in de teams (incl. taakaccenten zoals hondengeleiders of motorrijders) coördinatoren in de teams medewerkers en coördinatoren publieksservice in de teams Service en Intake bij wijkbureaus	4 tot en met 9 (9 kan ook leiding zijn)	(Uitvoerend) teamchefs vallen onder categorie 4.1 leiding.  Medewerkers binnen een centraal callcenter (de naam Politie Service Center is ook erg gebruikelijk, maar andere namen kunnen ook voorkomen) vallen niet onder deze categorie maar onder 3.7 meld- en informatiecentrum.
1.2 Recherche	rechercheurs, rechercheassistenten in de districten coördinatoren recherche in de districten	6 tot en met 9 (9 kan ook leiding zijn)	Gaat om districtsniveau of lager.  (Uitvoerend) teamchefs vallen onder categorie 4.1 leiding.
1.3 Gebieds-/wijkzorg	wijkagenten, buurtagenten, buurtbrigadiers	8 (9 kan ook voorkomen)	
<b>2 Specialismen</b>			
2.1 Zware/georganiseerde criminaliteit (zwacri) of tactische recherche (TR)	rechercheurs van de regionale recherche projectleiders van de regionale recherche experts van de regionale recherche Tactische Recherche	6 tot en met 9 (9 kan ook leiding zijn).	Dit is de 'gewone'/niet themagerichte recherche.  Het (plv.) hoofd en/of hoofden van onderdelen binnen de Regionale Recherche vallen onder categorie 4.1 leiding.
2.2 Milieu	milieudeskundigen milieurechercheurs specialisten milieu projectleiders milieu	6 tot en met 9 (9 kan ook leiding zijn)	Wanneer de milieutaak centraal is georganiseerd valt het hoofd onder categorie 4.1 leiding. In geval van een plaatsvervangend hoofd spelen schaal en taken van de plaatsvervanger een rol bij het bepalen of hij/zij in categorie 2.2 of 4.1 valt.
2.3 Vreemdelingen	alle functies die betrekking hebben op de verschillende processen binnen de Vreemdelingenzorg, inclusief administratief medewerkers	4 à 5 tot en met 8	In principe vallen de leidinggevenden van de Vreemdelingendienst en eventueel de afdelingen daarbinnen onder categorie 4.1 leiding.
2.4 Jeugd en zeden	jeugd en zedenrechercheurs jeugdagenten coördinatoren	6 tot en met 9 (9 kan ook leiding zijn)	
2.6 Parketpolitie	orde en bewaking op de rechtbank executie en betekening transport eventuele coördinatoren	6 tot en met 8	Deze taken worden in arrondissementen met meerdere korpsen vaak gedeeld met de andere korpsen in zo'n arrondissement. Brabant-Noord heeft bijv. deze in beheer, maar Brabant Zuid-Oost draagt 60% van de kosten. Ander voorbeeld van arrondissementen met meerdere korpsen is Arnhem (Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid).
2.7 BFO/fraude/computer-criminaliteit	financieel rechercheren (bureau financiële onderzoeken, wordt tegenwoordig ook wel anders genoemd) fraude computercriminaliteit	6 tot en met 8	In de regel zijn deze functies centraal georganiseerd.  Ten aanzien van de leiding wordt een afweging gemaakt op basis van schaalgrootte van de afdeling(en) en taken van de leidinggevende(n).
2.8 Bijzondere wetten	functies met betrekking op bijzondere wetten	6 tot en met 8	Kan zowel op centraal als decentraal niveau voorkomen.  Ten aanzien van de leiding wordt een afweging gemaakt op basis van wijze van organiseren, schaalgrootte van de afdeling(en) en taken van de leidinggevende(n).  Sommige korpsen hebben deze taak niet expliciet georganiseerd; daar is het onderdeel van het werk van medewerkers basispolitiezorg (in de vorm van een taakaccent).

**Tabel B2:** Gedetailleerde beschrijving van de functies per taakveld gebruikt ten behoeve van de benchmark (vervolg)

Taakveld	Functies	Schalen (over het algemeen)	Opmerkingen/bijzonderheden
2.9	Preventie/slachtofferzorg preventie bouwplanadvies slachtofferzorg schadebemiddelaars	6 tot en met 8	Niet altijd even goed terug te vinden.
2.10	Verkeer verkeerscontrole verkeersadvies ongevallenanalisten 'opzwaaiers'	6 tot en met 8	Ten aanzien van de leiding wordt een afweging gemaakt op basis van wijze van organiseren, schaalgrootte van de afdeling(en) en taken van de leidinggevende(n).  Voor ieder korps is er sowieso 28 fte (gefinancierd door OM). Deze 28 fte wordt onder een aparte categorie (2.10.1) ondergebracht en niet meegenomen in de totalen omdat deze uit extern geld betaald wordt. Alles boven de 28 fte valt onder categorie 2.10.
2.11	Grensbewaking grens toezichthouders	6 tot en met 8	Komt alleen in Rotterdam-Rijnmond voor.
<b>3</b>	<b>Ondersteuning</b>		
3.1	Criminele inlichtingeneenheid (CIE) rechercheurs projectleiders vakspecialisten inwinners coördinatoren informatieverwerkers	6 tot en met 8	Hoofd is in principe leiding, plaatsvervangers of uitvoerende chefs in principe 3.1 Criminele Inlichtingeneenheid.  De CIE gaat, zoals gezegd, over criminele inlichtingen. De tegenhanger is de RID die over politieke, bestuurlijke inlichtingen gaat (waaronder ook terrorisme).
3.2	Misdaadanalyse/casescreening (operationele, tactische en strategische) misdaadanalisten en casescreeners wellicht ook informatiedesk en analyse	6 tot en met 8	Kan zowel op centraal als decentraal niveau voorkomen. Maar zit soms ook 'verstopt'.
3.3	Observatieteam (OT) coördinatoren, werkvoorbereiders en medewerkers observatie	6 tot en met 8	Leiding valt in principe onder 4.1.  Twee bewegingen die je tegenwoordig ziet zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerken tussen korpsen: meerdere korpsen hebben één OT (dat wel uit meerdere secties kan bestaan).</li> <li>• Schengen OT's, die je per definitie vindt in één korps, terwijl ze werken voor meerdere korpsen. Limburg-Zuid heeft dat bijvoorbeeld.</li> </ul>
3.4	Arrestatieteam (AT) coördinatoren en medewerkers arrestatieteam	6 tot en met 8	Leiding valt in principe onder 4.1.  Het AT wordt per definitie gedeeld. Er zijn er zes in het land en dus zes korpsen die een AT hebben. De respectievelijke AT's werken natuurlijk wel voor andere korpsen. Voorbeeld is Zuid-6 waar het AT gedeeld wordt. Het ligt bij Brabant Zuid-Oost (zogenaamd 'beheerkorps'), maar de kosten worden gedeeld over de zes zuidelijke korpsen.
3.5	Technische ondersteuning (STO) medewerkers STO (vak-)specialisten STO coördinatoren STO	6 tot en met 8	Dit is vooral de ondersteuning voor OT en AT (zie boven).
3.6	Technische recherche/forensisch technisch onderzoek (FTO*) functies met betrekking tot forensisch technisch onderzoek zoals: vakspecialisten materiedeskundigen technisch rechercheurs laboranten, sporendeskundigen, fotografen	6 tot en met 8	Het (plv.) hoofd is in principe leiding (4.1).

\*Forensisch-Technische Opsporing

**Tabel B2:** Gedetailleerde beschrijving van de functies per taakveld gebruikt ten behoeve van de benchmark (vervolg)

Taakveld	Functies	Schalen (over het algemeen)	Opmerkingen/bijzonderheden
3.7 Meld- en informatiecentrum	diverse (kleinere) taakvelden: medewerkers meldkamer (3.7.1) → uitgeven van meldingen (die via 112 binnenkomen) medewerkers infodesk/-centrum (3.7.2) → verzamelen, bewerken, veredelen van informatie medewerkers callcenter (3.7.4) (de naam Politie Service Center is ook erg gebruikelijk, maar andere namen kunnen ook voorkomen) → beantwoorden van 0900-8844 en/of opnemen/verwerken telefonische of internetaangiften medewerkers icc (3.7.5), wordt door de Zuid-6 gedeeld (ieder 1/6) → zich bezighouden met internationale rechtshulpverzoeken (ook wel IRC) medewerkers hks/hkd (3.7.6), oudere functies die vooral verwerking en eenvoudige bevragingen deden. In principe zijn die functies opgegaan in 3.7.2 projectvoorbereiding (3.7.7). Medewerkers die zich bezighouden met het voorbereiden van (grotere) opsporingsonderzoeken. Deze functie zal waarschijnlijk steeds meer opgaan in 3.7.2	6 tot en met 8	
3.8 Honden/paarden	ruiters instructeurs (honden of paarden) verzorgers speurhondengeleiders	6 tot en met 8	Reguliere hondengeleiders vallen onder 1.1 basispolitiezorg.
3.9 Politieke inlichtingendienst (PID)	medewerkers RID, (incl. analisten enz.) en, gezien de schaal die deze afdelingen in de regel hebben, vaak ook de chefs terroristische, politieke en bestuurlijke inlichtingen (de tegenhanger is de criminele inlichtingeneenheid → 3.1)	6 tot en met 8	
3.10 Arrestantenzorg	medewerkers en coördinatoren arrestantenzorg in de cellencomplexen	4 à 5 tot en met 8	Bewakers van de cellengang op de rechtbank vallen onder 2.6 Parketpolitie. Sommige korpsen hebben delen van deze functies uitbesteed aan externe beveiligingsbedrijven.
3.11 Overige operationele ondersteuning	ondersteunende functies die niet in een van de hiervoor genoemde rubrieken zijn onder te brengen, zoals: medewerkers grootschalig optreden medewerkers rampenbestrijding coördinator evenementen beleidsmedewerkers GBO  tevens zijn medewerkers van de Centrale Verwerkings Eenheden, Verkeersadministratiesystemen en Tobias hierin opgenomen	6 tot en met 9 (beleidsmedewerkers)	Deze categorie dient bij voorkeur zo klein mogelijk te blijven.
3.12 Politie parketsecretarissen	vooruitgeschoven post die juridisch werk/zaken voorbereidt en zorgt dat het een kwalitatieve zaak oplevert	8 à 9	Slechts weinig korpsen kennen deze functie (Amsterdam en Rotterdam bijv. wel).
3.13 Conflict- en crisisbeheersing (CCB)	conflict- en crisisbeheersing eventueel ook voetbal- en evenementenmedewerkers	6 tot en met 9 (beleidsmedewerkers)	
3.14 Luchtvaartpolitie	toezicht en observatie van de luchtvaart en luchtruim; doen ook onderzoeken naar neerstorten; groep bevat politiemedewerkers en vliegers	7 tot en met 11 (11 voor vliegers)	Is een categorie specifiek voor het KLPD.
<b>4</b>	<b>Leiding &amp; overhead</b>		
4.1 Leiding	korpsleiding (plaatsvervangende) leiding van districten/divisies (uitvoerend) teamchefs	9 of hoger	Een team moet doorgaands minimaal ongeveer 10 fte beslaan om een aparte leidinggevende te krijgen. Daaronder zijn het doorgaans meewerkend voormannen en vallen ze dus onder de

**Tabel B2:** Gedetailleerde beschrijving van de functies per taakveld gebruikt ten behoeve van de benchmark (vervolg)

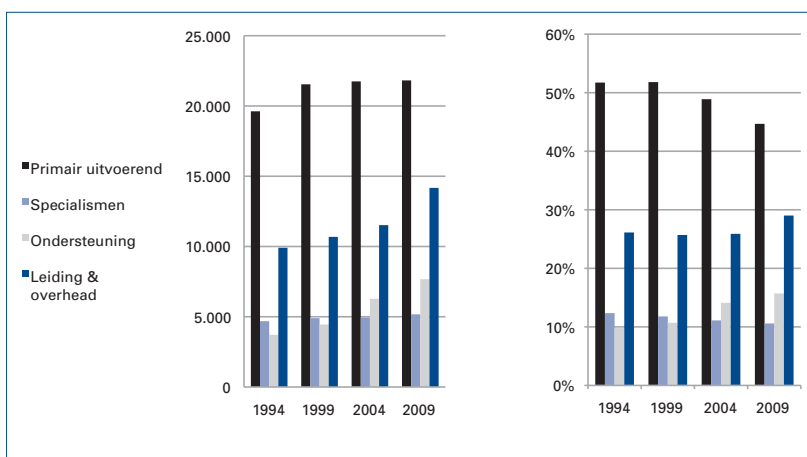
Taakveld	Functies	Schalen (over het algemeen)	Opmerkingen/bijzonderheden
	chefs van afdelingen/onderdelen		categorie van het werk dat ze doen. Leidinggevenden vaak ook te herkennen aan hoge schaal (minimaal 10, doorgaans 12-14 tot aan 17).
4.2	Staf/beleidsondersteuning/control	(algemeen) beleidsmedewerkers operationele controllers medewerkers voorlichting en communicatie (in- en extern) dienstplanners interne onderzoekers juridische zaken (algemeen) medewerkers bedrijfsbureau medewerkers kwaliteit secretaris Regionaal College capaciteitsmanager	8 en hoger  De meeste van deze functies zijn zowel centraal als decentraal te vinden.  Sommige dienstplanners kunnen een lagere schaal hebben.
4.3	Personeel & organisatie (P&O)	P&O-beleid P-zorg P-administratie salarisadministratie opleidingen (beleid en uitvoering) formatiezaken arbo/maatschappelijk werk/arts/vertrouwenspersoon/nazorg werving & selectie arbeidsvoorwaarden/juridische zaken loopbaanontwikkeling/mobiliteit. trajectbegeleider	6 tot en met 12 (voor bijv. een zware beleidsmedewerker)  Een aantal van deze functies is zowel centraal als decentraal te vinden.
4.4	Financieel-economische zaken (FEZ)	beleid administratie interne controle financial control	6 tot en met 12 (voor bijv. een zware beleidsmedewerker)  Een aantal van deze functies is zowel centraal als decentraal te vinden.
4.5	ICT	alle aspecten van ICT inclusief telecom gegevensbeheer privacy-functionaris	6 tot en met 12 (voor bijv. een zware beleidsmedewerker)  Veel van deze taken worden inmiddels door vtsPN gedaan, een deel is echter nog binnen de korpsen gebleven.
4.6	Administratieve ondersteuning	secretarieel managementassistentie administratie (m.u.v. vreemdelingenzaken, administratie @wat voor administratie?@, f-administratie) post en archief	4 tot en met 7, eventueel 8 voor een coördinator post en archief (die dan waarschijnlijk vooral meewerkt)
4.7	Beheer, onderhoud en logistiek	huismeester interieurverzorging dienstverlening contracten objectenbeheer logistiek garage en inbouw reparatie en onderhoud bewaarder takelwagen repro, drukkerij, grafische vormgeving huisvesting schade-experts verzekeringen	4 tot en met 12 (voor bijv. een zware beleidsmedewerker)
4.8	Overig	chauffeurs kamerbeheerders arts(en) (secretaris) OR kantined medewerkers	

### 3 Resultaten benchmark (absoluut en relatief)

**Tabel B3:** Totale ontwikkeling formatieve sterkte (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Primair uitvoerend	19.620	21.542	21.748	21.820	52%	52%	49%	45%
Specialismen	4684	4901	4940	5170	12%	12%	11%	11%
Ondersteuning	3714	4448	6277	7673	10%	11%	14%	16%
Leiding & overhead	9909	10.685	11.519	14.171	26%	26%	26%	29%
<b>Totaal</b>	<b>37.927</b>	<b>41.576</b>	<b>44.484</b>	<b>48.834</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

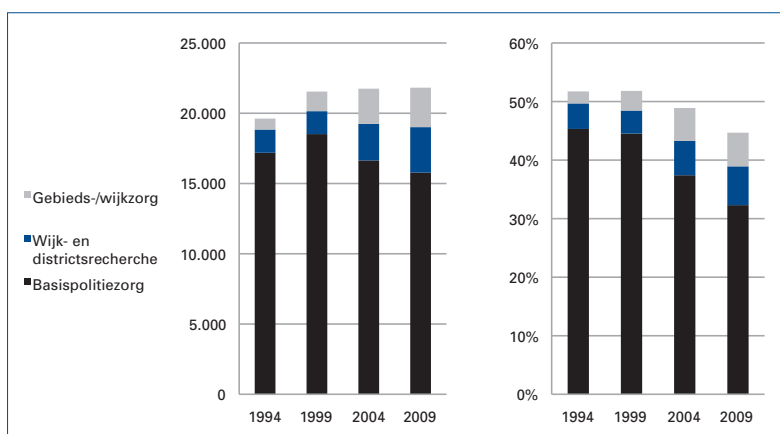
**Figuur B1:** Totale ontwikkeling formatieve sterkte (absoluut en relatief)





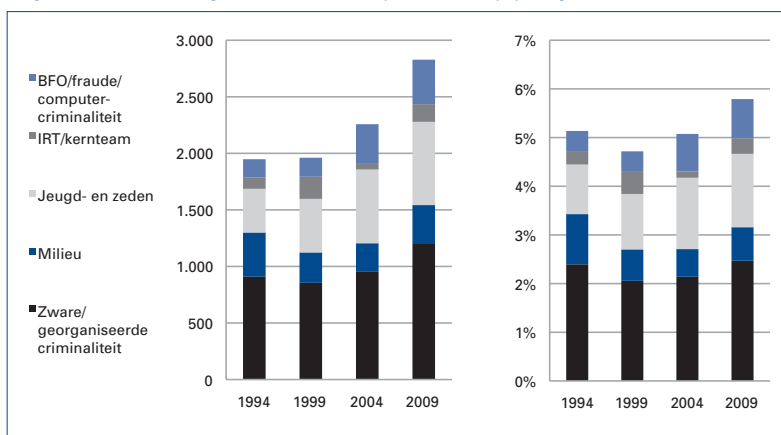
**Tabel B4:** Ontwikkeling formatieve sterkte primair uitvoerend (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Basispolitiezorg	17.189	18.517	16.642	15.775	45%	45%	37%	32%
Wijk- en districtsrecherche	1653	1630	2604	3236	4%	4%	6%	7%
Gebieds-/wijkzorg	779	1395	2501	2808	2%	3%	6%	6%
<b>Totaal</b>	<b>19.620</b>	<b>21.542</b>	<b>21.748</b>	<b>21.820</b>	<b>52%</b>	<b>52%</b>	<b>49%</b>	<b>45%</b>

**Figuur B2:** Ontwikkeling formatieve sterkte primair uitvoerend (absoluut en relatief)

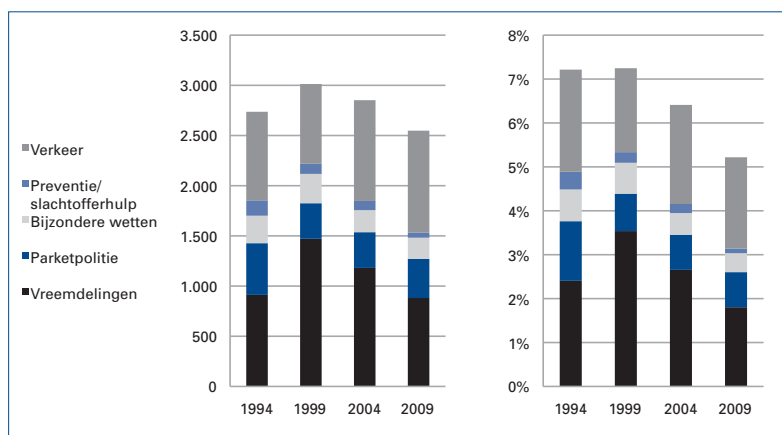
**Tabel B5:** Ontwikkeling formatieve sterkte specialismen opsporing (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Zware/georganiseerde criminaliteit	909	855	952	1206	2,4%	2,1%	2,1%	2,5%
Milieu	391	269	253	336	1,0%	0,6%	0,6%	0,7%
Jeugd en zeden	386	474	652	736	1,0%	1,1%	1,5%	1,5%
IRT/kernteam	98	195	57	156	0,3%	0,5%	0,1%	0,3%
BFO/fraude/computercriminaliteit	163	168	344	393	0,4%	0,4%	0,8%	0,8%
<b>Totaal</b>	<b>1947</b>	<b>1961</b>	<b>2258</b>	<b>2827</b>	<b>5,1%</b>	<b>4,7%</b>	<b>5,1%</b>	<b>5,8%</b>

**Figuur B3:** Ontwikkeling formatieve sterkte specialismen opsporing (absoluut en relatief)

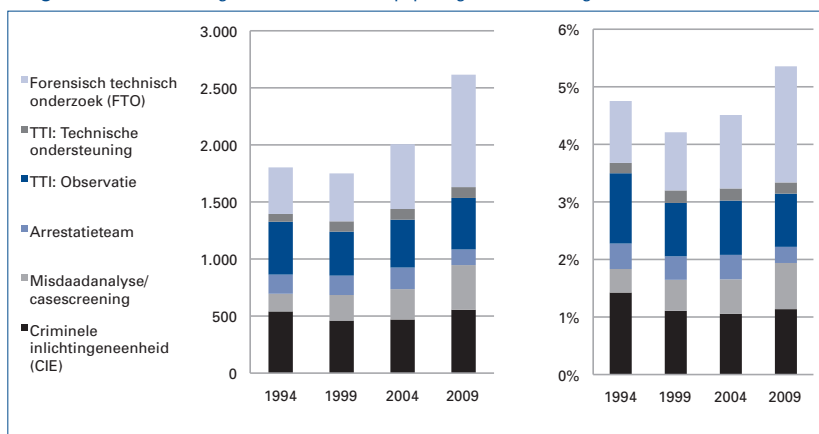
**Tabel B6:** Ontwikkeling formatieve sterkte overige specialismen (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Vreemdelingen	912	1471	1181	881	2,4%	3,5%	2,7%	1,8%
Parketpolitie	515	354	356	390	1,4%	0,9%	0,8%	0,8%
Bijzondere wetten	274	292	220	211	0,7%	0,7%	0,5%	0,4%
Preventie/slachtofferzorg	153	100	92	52	0,4%	0,2%	0,2%	0,1%
Verkeer	882	795	1004	1015	2,3%	1,9%	2,3%	2,1%
<b>Totaal</b>	<b>2736</b>	<b>3012</b>	<b>2853</b>	<b>2549</b>	<b>7,2%</b>	<b>7,2%</b>	<b>6,4%</b>	<b>5,2%</b>

**Figuur B4:** Ontwikkeling formatieve sterkte overige specialismen (absoluut en relatief)

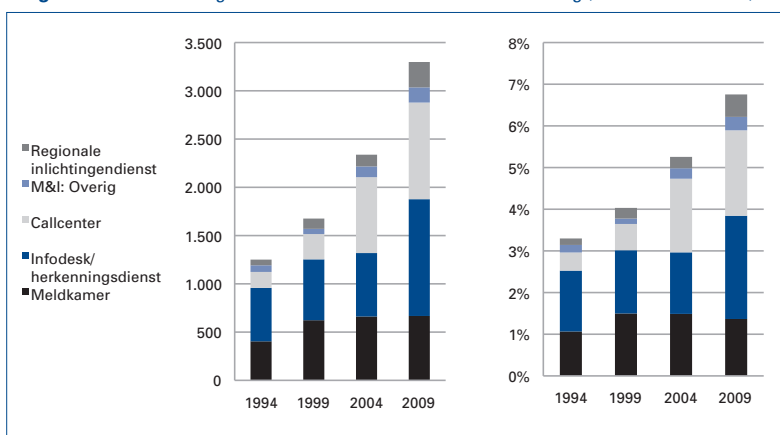
**Tabel B7:** Ontwikkeling formatieve sterkte opsporingsondersteuning (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Criminele Inlichtingeneenheid	540	460	470	555	1,4%	1,1%	1,1%	1,1%
Misdaadanalyse/casescreening	155	224	266	392	0,4%	0,5%	0,6%	0,8%
Arrestatieteam	168	170	189	137	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
TTI: Observatie	463	386	419	451	1,2%	0,9%	0,9%	0,9%
TTI: Technische ondersteuning	68	90	94	95	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Forensisch-technisch	408	420	568	985	1,1%	1,0%	1,3%	2,0%
Onderzoek								
<b>Totaal</b>	<b>1802</b>	<b>1750</b>	<b>2006</b>	<b>2615</b>	<b>4,8%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,5%</b>	<b>5,4%</b>

**Figuur B5:** Ontwikkeling formatieve sterkte opsporingsondersteuning (absoluut en relatief)

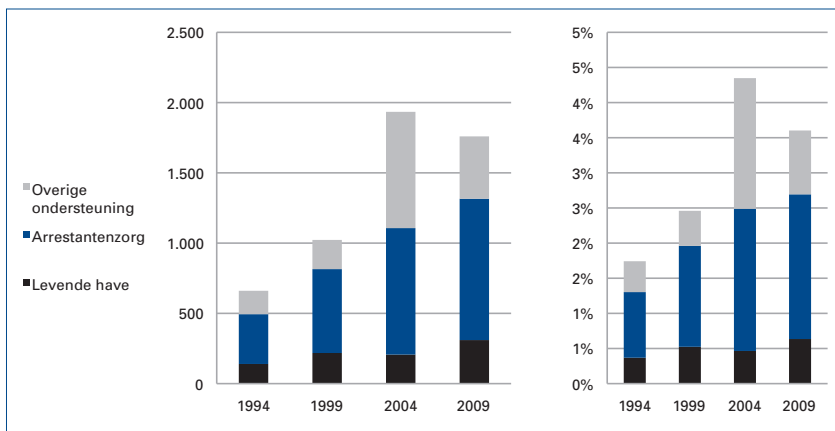
**Tabel B8:** Ontwikkeling formatieve sterkte informatieondersteuning (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Meldkamer	404	623	662	667	1,1%	1,5%	1,5%	1,4%
Infodesk/herkenningsdienst	554	631	657	1210	1,5%	1,5%	1,5%	2,5%
Callcenter	165	262	786	1001	0,4%	0,6%	1,8%	2,1%
M&I: Overig	69	54	111	157	0,2%	0,1%	0,3%	0,3%
Regionale inlichtingendienst	59	107	122	263	0,2%	0,3%	0,3%	0,5%
<b>Totaal</b>	<b>1251</b>	<b>1677</b>	<b>2338</b>	<b>3298</b>	<b>3,3%</b>	<b>4,0%</b>	<b>5,3%</b>	<b>6,8%</b>

**Figuur B6:** Ontwikkeling formatieve sterkte informatieondersteuning (absoluut en relatief)

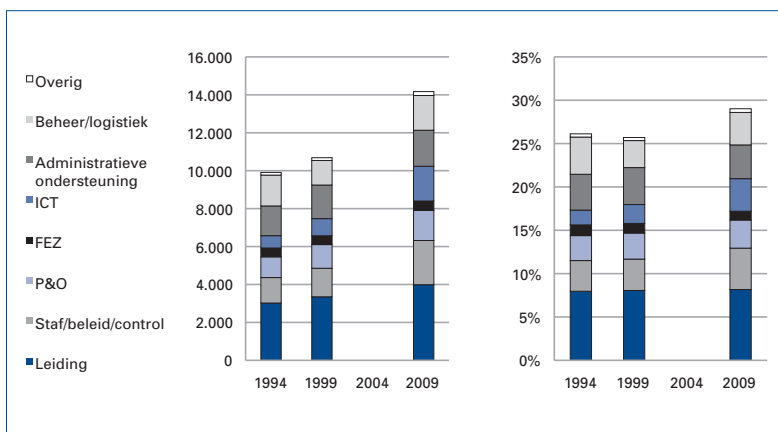
**Tabel B9:** Ontwikkeling formatieve sterkte overige ondersteuning (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Levende have	140	218	207	310	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%
Arrestantenzorg	354	597	900	1006	0,9%	1,4%	2,0%	2,1%
Overige ondersteuning	167	208	827	444	0,4%	0,5%	1,9%	0,9%
<b>Totaal</b>	<b>661</b>	<b>1023</b>	<b>1934</b>	<b>1760</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,5%</b>	<b>4,3%</b>	<b>3,6%</b>

**Figuur B7:** Ontwikkeling formatieve sterkte overige ondersteuning (absoluut en relatief)

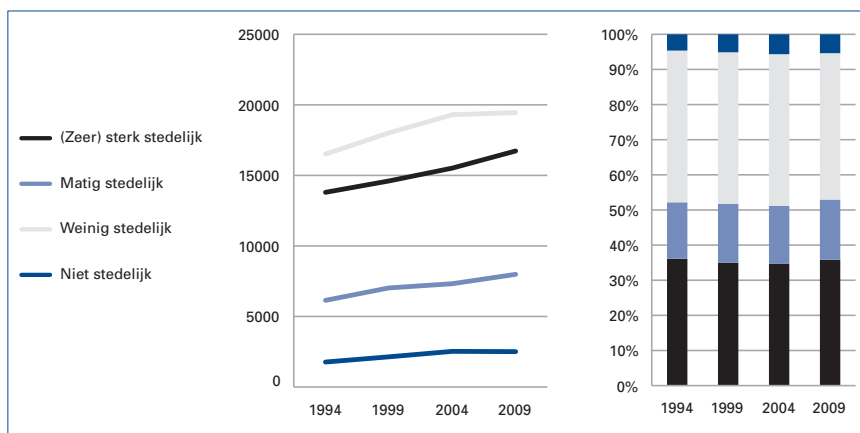
**Tabel B10:** Ontwikkeling formatieve sterkte leiding & overhead (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Leiding	3022	3351		3988	8,0%	8,1%		8,2%
Staf/beleid/control	1342	1504		2331	3,5%	3,6%		4,8%
P&O	1092	1249		1583	2,9%	3,0%		3,2%
FEZ	468	464		498	1,2%	1,1%		1,0%
ICT	648	905		1833	1,7%	2,2%		3,8%
Administratieve ondersteuning	1568	1771		1900	4,1%	4,3%		3,9%
Beheer/logistiek	1627	1295		1831	4,3%	3,1%		3,7%
Overig	142	146		207	0,4%	0,4%		0,4%
<b>Totaal</b>	<b>9.909</b>	<b>10.685</b>		<b>14.171</b>	<b>26,1%</b>	<b>25,7%</b>		<b>29,0%</b>

**Figuur B8:** Ontwikkeling formatieve sterkte leiding & overhead (absoluut en relatief)

**Tabel B11:** Ontwikkeling formatieve sterkte naar stedelijkheid gebied (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
(Zeer) sterk stedelijk	13.799	14.604	15.515	16.731	36%	35%	35%	36%
Matig stedelijk	6142	7024	7322	7986	16%	17%	16%	17%
Weinig stedelijk	16.510	18.013	19.300	19.449	43%	43%	43%	42%
Niet stedelijk	1771	2139	2527	2507	5%	5%	6%	5%
<b>Totaal</b>	<b>38.222</b>	<b>41.780</b>	<b>44.664</b>	<b>46.673</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

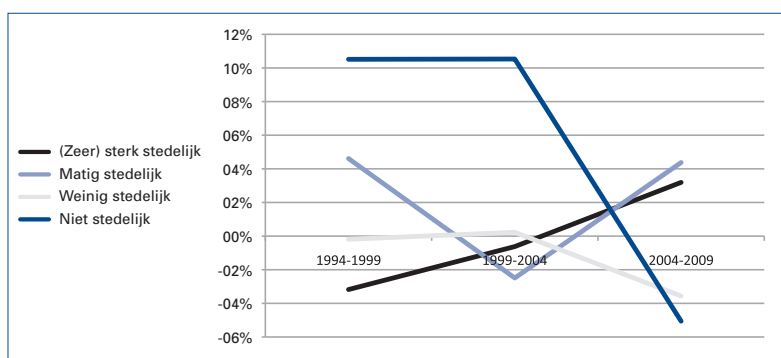
**Figuur B9:** Ontwikkeling formatieve sterkte naar stedelijkheid gebied (absoluut en relatief)



**Tabel B12:** Ontwikkeling formatieve sterkte naar stedelijkheid gebied per vijf jaar (absoluut en ten opzichte van de gemiddelde stijging)

	1994-99	1999-04	2004-09	1994-99	1999-04	2004-09
(Zeer) sterk stedelijk	5,8%	6,2%	7,8%	-3,2%	-0,6%	3,2%
Matig stedelijk	14,4%	4,2%	9,1%	4,6%	-2,5%	4,4%
Weinig stedelijk	9,1%	7,1%	0,8%	-0,2%	0,2%	-3,6%
Niet stedelijk	20,8%	18,2%	-0,8%	10,5%	10,5%	-5,1%
<b>Totaal</b>	<b>9,3%</b>	<b>6,9%</b>	<b>4,5%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>

**Figuur B10:** Ontwikkeling formatieve sterkte naar stedelijkheid gebied per vijf jaar ten opzichte van de gemiddelde stijging; een positieve waarde geeft aan dat de stijging bovengemiddeld was

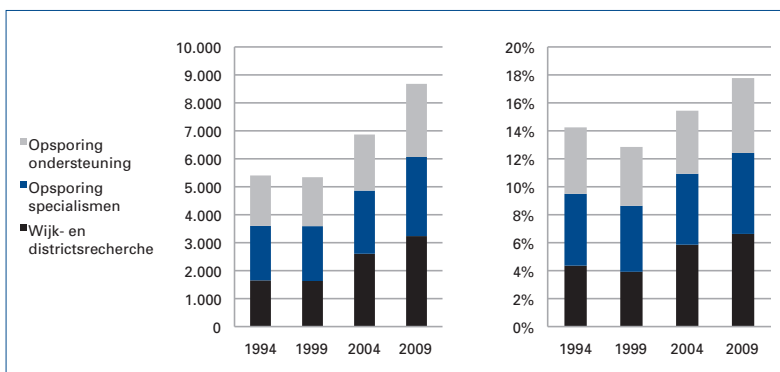


**Tabel B13:** Ontwikkeling formatieve sterkte per taakveld per type korps (absoluut, in fte)

		1994	1999	2004	2009
Alle 25 regiokorpsen	Primaire uitvoering	12.972	17.387	19.912	21.241
	Specialismen	3622	4005	4538	5066
	Ondersteuning	2758	3897	5981	7600
	Leiding & overhead	7307	9255	10.839	11.823
	<b>Totaal</b>	<b>26.659</b>	<b>34.544</b>	<b>41.270</b>	<b>45.730</b>
(Zeer) sterk stedelijk	Primaire uitvoering	4031	5293	7696	8049
	Specialismen	1278	1327	1676	1956
	Ondersteuning	785	1083	2172	2567
	Leiding & overhead	3005	3343	4030	4162
	<b>Totaal</b>	<b>9099</b>	<b>11.046</b>	<b>15.574</b>	<b>16.734</b>
Matig stedelijk	Primaire uitvoering	2399	2899	3212	3075
	Specialismen	897	623	870	867
	Ondersteuning	634	714	1192	1528
	Leiding & overhead	1093	1516	1990	2373
	<b>Totaal</b>	<b>5023</b>	<b>5752</b>	<b>7264</b>	<b>7843</b>
Weinig stedelijk	Primaire uitvoering	5684	8073	7774	8959
	Specialismen	1188	1790	1672	1944
	Ondersteuning	1142	1878	2252	3160
	Leiding & overhead	2752	3866	4207	4611
	<b>Totaal</b>	<b>10.766</b>	<b>15.607</b>	<b>15.905</b>	<b>18.674</b>
Niet stedelijk	Primaire uitvoering	858	1122	1230	1158
	Specialismen	259	265	320	299
	Ondersteuning	197	222	365	345
	Leiding & overhead	457	530	612	677
	<b>Totaal</b>	<b>1771</b>	<b>2139</b>	<b>2527</b>	<b>2479</b>

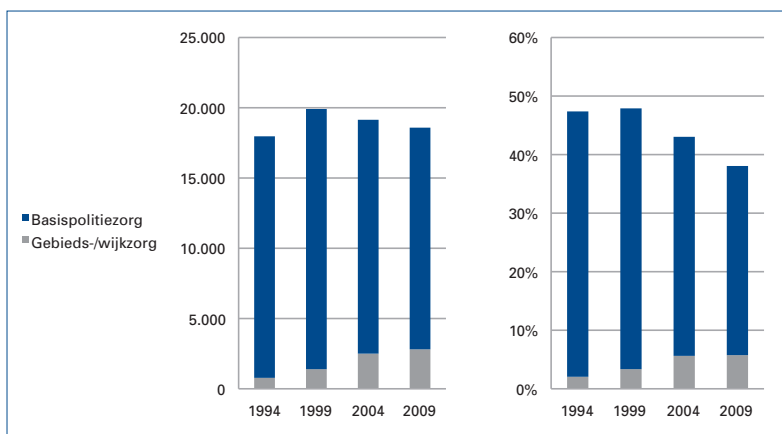
**Tabel B14:** Ontwikkeling formatieve sterkte opsporing (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Wijk- en districtsrecherche	1653	1630	2604	3236	4,4%	3,9%	5,9%	6,6%
Opsporing specialismen	1948	1961	2258	2828	5,1%	4,7%	5,1%	5,8%
Opsporing ondersteuning	1803	1750	2006	2615	4,8%	4,2%	4,5%	5,4%
<b>Totaal</b>	<b>5404</b>	<b>5341</b>	<b>6868</b>	<b>8679</b>	<b>14,2%</b>	<b>12,8%</b>	<b>15,4%</b>	<b>17,8%</b>

**Figuur B11:** Ontwikkeling formatieve sterkte opsporing (absoluut en relatief)

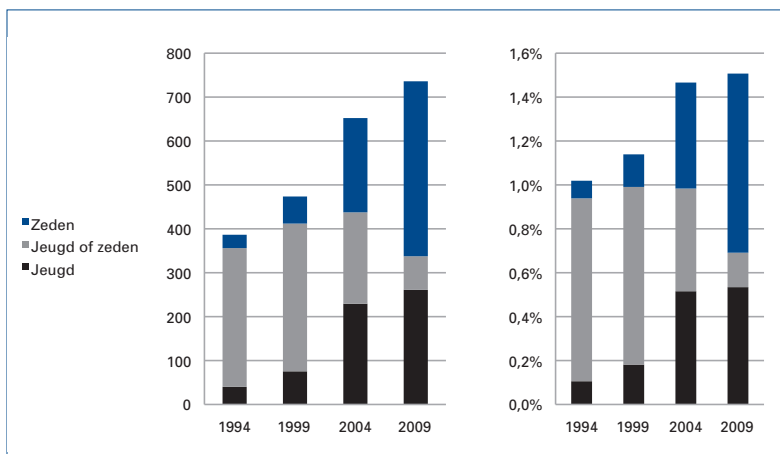
**Tabel B15:** Ontwikkeling formatieve sterkte wijkzorg (indexcijfers en relatief t.o.v. de gehele formatie)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Gebieds-/wijkzorg	100	179	321	361	2%	3%	6%	6%
Basispolitiezorg	100	108	97	92	45%	45%	37%	32%
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>111</b>	<b>107</b>	<b>103</b>	<b>47%</b>	<b>48%</b>	<b>43%</b>	<b>38%</b>

**Figuur B12:** Ontwikkeling formatieve sterkte wijkzorg (absoluut en relatief)

**Tabel B16:** Ontwikkeling formatieve sterkte jeugd en zeden (absoluut en relatief)

	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Jeugd	40	75	229	261	0,1%	0,2%	0,5%	0,5%
Jeugd of zeden	316	336	208	77	0,8%	0,8%	0,5%	0,2%
Zeden	30	62	215	398	0,1%	0,1%	0,5%	0,8%
<b>Totaal</b>	<b>386</b>	<b>473</b>	<b>652</b>	<b>736</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>

**Figuur B13:** Ontwikkeling formatieve sterkte jeugd en zeden (absoluut en relatief)

## 4 Lijst van gebruikte afkortingen

AOE	Aanhoudings- en ondersteuningseenheid
AT	Arrestatieteam
BFO	Bureau financiële opsporing
BFRP	Besluit financiën regionale politiediensten
BNP	Beleidsplan Nederlandse Politie
BPZ	Basispolitiezorg
BVE	Budgetverdeeleenheid
BVS	Budgetverdeelsysteem
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ministerie/minister)
DIK	Districtelijk informatieknooppunt
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
FEZ	Financieel-economische zaken
HKD	Herkenningdienst
IGP	Informatie gestuurde politie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
M&I	Meld- & informatiecentrum
NIK	Nationaal informatieknooppunt
NIM	Nationaal intelligence model
OAD	Omgevingsadressendichtheid
OM	Openbaar Ministerie
P&O	Personeel en organisatie
PKP	Project Kwantificering Politiewerk
PolBIS	Politie Beleids Informatie Systeem
PVOV	Programma versterking opsporing en vervolging
Pw	Politiewet
RID	Regionale inlichtingendienst
RIK	Regionaal informatieknooppunt
STIMP	Stuurgroep implementatie modernisering politiezorg
VMR	Veiligheidsmonitor Rijk
vtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland



## Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter    prof.dr. H.G. van de Bunt  
Hoogleraar Criminologie  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden        mr.drs. C. Bangma  
Districtschef regiopolitie Flevoland  
Lid Commissie Politie & Wetenschap

drs. P. Holla  
Districtschef regiopolitie Kennemerland

prof.dr. P. van Reenen  
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.  
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)  
Universiteit Utrecht

Secretariaat    Programmabureau Politie & Wetenschap  
Politieacademie  
Arnhemseweg 348  
7334 AC Apeldoorn  
[www.politeenwetenschap.nl](http://www.politeenwetenschap.nl)



## Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**  
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**  
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**  
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**  
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**  
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**  
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**  
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**  
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**  
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**  
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**  
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003





11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**  
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**  
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen**  
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**  
W.Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**  
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**  
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**  
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**  
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**  
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**  
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004  
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**  
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2<sup>e</sup> druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**  
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**  
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**  
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**  
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**  
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**  
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdriven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**  
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdriven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**  
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**  
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofdpijnen voor politie en beleid**  
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**  
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006

- 32b. Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**  
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006
- 32c. Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**  
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politie-academie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
- 33. Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**  
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
- 34. De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**  
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
- 35. Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**  
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. Asielmigratie en criminaliteit**  
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**  
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. 'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**  
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
- 37. Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**  
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
- 38. Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitie**  
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
- 39. Nog niet verschenen**
- 40. Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**  
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007

41. **Opsporing onder druk**  
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**  
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**  
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**  
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**  
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**  
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **'Handen af van onze agenten'. Agressie en geweld tegen politiemensen in de basispolitiezorg**  
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**  
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijzen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**  
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**  
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, dadenkenmerken en aanpak**  
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**  
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**  
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010

- 51a. Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**  
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**  
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
- 52. Lokale politiek over politie**  
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53. Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**  
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 54. Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**  
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
- 55. Managing collective violence around public events: an international comparison**  
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
- 56. Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**  
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
- 57. De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**  
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
- 58. Proactief handhaven en gelijk behandelen**  
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011





