

## **Samenvatting CPB Document 119**

### **Evaluating the push for tougher, more targeted policing in the Netherlands: Evidence from a citizen survey**

Zowel het veiligheidsbeleid van veel gemeenten als het beleid van dit kabinet is gericht op strenger en gericht politieoptreden. Verschillende gemeenten richten de aandacht van de politie op 'hot spots', de meest onveilige plekken. Daartoe monitoren zij ontwikkelingen in de lokale veiligheidssituatie nauwgezet. In het Veiligheidsprogramma geeft het kabinet aan dat de politie de handhaving en criminaliteitsbestrijding 'weer naar behoren' moet uitvoeren. Strenger politieoptreden staat daarbij voorop:

*Er is momenteel sprake van een op onderdelen te lang volgehouden gedoogcultuur en 'tolerantie' ten opzichte van criminogeen en overlastgevend gedrag in de (semi)-publieke ruimte. Hiermee is de burger rekening gaan houden. De eerste correctie op regelovertredend gedrag betreft vaak een strafrechtelijke. Het strafrecht is hierdoor vaak niet de laatste maar de eerste schakel in de handhaving. ('Naar een veiliger samenleving', Ministerie van BZK en Ministerie van Justitie, oktober 2002, p. 5, 6).*

Over het effect van strenger en gericht politieoptreden is nog weinig bekend, zeker binnen de Nederlandse context. Een dergelijk beleid zou juist provocerend kunnen werken of zou kunnen leiden tot verplaatsing van overlast en criminaliteit naar veiliger buurten. Zonder inzicht in de effecten van deze aanpak, dan wel een alternatieve aanpak, blijft het voor beleidsmakers onduidelijk wat de beste manier is om de criminaliteit en overlast te bestrijden. Om deze reden analyseert het Centraal Planbureau in deze studie het effect van strengere handhaving en gericht toezicht op de veiligheid. Onderzoeksvraag is of de veiligheid zich gunstiger ontwikkelt in gemeenten waarbinnen de politie relatief streng optreedt en relatief vaak zichtbaar is op de meest onveilige plekken. Bron van gegevens over het optreden van de politie vormt de Politiemonitor Bevolking, een jaarlijkse telefonische enquête onder de Nederlandse bevolking. Andere gegevensbronnen zijn minder betrouwbaar of minder volledig.

Na het presenteren van de resultaten van het onderzoek gaan we in op de manier waarop we het effect van de verandering in het politieoptreden hebben bepaald.

#### **Onderzoeksresultaten en lessen voor beleid**

Op basis van de uitkomsten van de empirische analyse trekken we de volgende conclusies:

1. *Een strenger en meer gericht politieoptreden draagt bij aan een verhoging van de veiligheid.*  
Strenger politieoptreden en politietoezicht dat is gericht op de meest onveilige plekken verhoogt

de effectiviteit van de politie. Dankzij een hardere en meer gerichte aanpak heeft de politie in de periode 2003-2005 de overlast met circa 5 procent verlaagd en de criminaliteit met 2 tot 3 procent. Ook voelen mensen zich veiliger. De effectievere inzet van politiemiddelen van de laatste jaren vormt grotendeels een inhaalslag na een lange periode van voortdurend dalende politieprestaties. De Politie-monitor Bevolking laat zien dat in de ogen van de burger de politie sinds 2004 voor het eerst sinds 10 jaar beter is gaan presteren. Ontevredenheid over het ingrijpen van de politie bij problemen in de eigen buurt neemt voor het eerst weer af. In 2003 was 38 procent van de burgers het eens met de stelling dat de politie niet hard genoeg optreedt, in 2005 was dit percentage gezakt tot 34 procent. Daarnaast zien burgers de politie vaker op plaatsen waar zij dat het meest belangrijk vinden. In 2003 was 55 procent het eens met de stelling dat je de politie te weinig in de buurt ziet, in 2005 was dit percentage gezakt tot 48 procent.

2. *Voor een verdere verhoging van de veiligheid lijkt het prikkelen tot 'beter blauw' kosteneffectiever dan middelen vrijmaken voor 'meer blauw'.* Het kabinet heeft als doelstelling de criminaliteit en overlast over de periode 2002-2008/2010 met circa 20 procent te verlagen. Hiervan is inmiddels de helft gerealiseerd: het percentage mensen dat ten minste één keer per jaar slachtoffer wordt van criminaliteit is met 11 procent gedaald (van 50 procent in 2002 tot 44 procent in 2005); het percentage mensen dat vaak te maken heeft met overlast is met 8 procent gedaald (van 41 procent in 2002 tot 38 procent in 2005). Ook met de huidige effectiviteit van de politie blijft een verhoging van de veiligheid met 'meer blauw' een kostbare aangelegenheid. Een verdere daling van de criminaliteit en overlast met 10 procent is te bereiken met circa 20 procent extra politiepersoneel, zo blijkt uit een eerdere studie van het CPB. Dit zou neerkomen op minimaal 630 miljoen euro extra personeelskosten per jaar. De kosten die zijn gemoeid met het bereiken van een betere inzet van bestaande middelen zijn naar alle waarschijnlijkheid lager. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kosten van het monitoren van ontwikkelingen in de lokale veiligheidssituatie, het gebruiken van systemen om de inzet van politiepersoneel hierop af te stemmen en het systematisch evalueren van het effect van politietoedredten.
3. *Tevredenheid van de burger over het politietoedredten is een goede indicator om de politie op af te rekenen.* Gemiddeld genomen hebben burgers een goed idee van het presteren van de lokale politie. Als de overheid de politie ook in de toekomst wil prikkelen tot prestatieverbetering, dan biedt deze indicator een goede mogelijkheid voor bijvoorbeeld een onderlinge vergelijking van de prestaties van politiekorpsen ('benchmarking'). Voordeel van deze indicator vergeleken met 'output'-indicatoren zoals het aantal staandhoudingen is dat de politie minder mogelijkheden heeft alleen volgens de statistieken beter te presteren. Een eerdere studie van het CPB geeft ook aan dat het verhogen van de tevredenheid van de burger meer in lijn ligt met wat van de politie verwacht wordt dan het simpelweg verhogen van de 'output'.

## **Aanpak**

Hoe onderscheiden we het effect van strenger en gericht politieoptreden op criminaliteit van de vele andere factoren die de criminaliteit beïnvloeden? Schrijven we de invloed op de criminaliteit van bijvoorbeeld minder drugsverslaafden niet onbedoeld toe aan deze verandering in het politieoptreden?

Het basisidee achter de analyse is het volgende: *als strenger en gericht politieoptreden effect heeft, dan zal de criminaliteit en overlast relatief sterk dalen in gemeenten waarbinnen de politie relatief streng en gericht optreedt.* We kijken naar veranderingen over de tijd. Hierdoor hebben verschillen tussen gemeenten die constant zijn over de tijd geen invloed op de resultaten. Denk bijvoorbeeld aan het mogelijke verschil in houding van burgers ten opzichte van de politie in een gemeente in Drenthe en in een gemeente in Zuid-Holland. Als we geen rekening zouden houden met deze verschillen tussen gemeenten, dan zouden we al snel het effect van politieoptreden onderschatten. Zo lijkt harder politieoptreden samen te gaan met meer overlast, simpelweg omdat een grotere mate van overlast nu eenmaal om een harder optreden vraagt.

Daarnaast moeten we rekening houden met de reactie van de politie op *veranderingen* in de veiligheidssituatie in een gemeente. Niet alle gemeentelijke kenmerken die samenhangen met het optreden van de politie zijn immers constant over de tijd. Zo kan een gemeente met een relatief ongunstige economische ontwikkeling te maken krijgen met meer criminaliteit en bij de politie aandringen op harder ingrijpen. Harder optreden hangt dan samen met een ongunstige ontwikkeling in de lokale veiligheidssituatie. Als we hier geen rekening mee zouden houden, dan zouden we het effect van politieoptreden opnieuw onderschatten. Om dit te voorkomen richten we ons op de periode 1993-2001. Uit analyses van de werkwijze van de politie weten we dat gedurende deze periode zowel de verdeling van politiemiddelen als de keuze van aanpak nauwelijks op veranderingen in de veiligheidssituatie reageren. Dat dit inderdaad het geval is blijkt uit het feit dat onze resultaten niet veranderen wanneer we expliciet rekening houden met gemeentelijke ontwikkelingen in samenstelling van de bevolking, het type woningen en de werkloosheid gedurende deze periode. Een analyse voor de jaren 2003-2005 laat zien dat de politie de laatste jaren veel sterker is gaan reageren op veranderingen in de veiligheidssituatie. Dit resultaat bevestigt onze keuze om de meest recente jaren niet mee te nemen bij de analyse van de effecten van politieoptreden op de veiligheid.

Bron van gegevens over het optreden van de politie vormt de Politiemonitor Bevolking, een jaarlijkse telefonische enquête onder de Nederlandse bevolking. Een nadere analyse laat zien dat burgers gemiddeld genomen een goed idee hebben van het presteren van de politie. Zo blijkt

het beeld dat burgers hebben van het presteren van een politiekorps overeen te stemmen met het beeld van direct betrokkenen. Dezelfde verschillen in het optreden van de politie tussen politieregio's zien we jaar op jaar in de antwoorden van respondenten terug. Ook merken burgers het wanneer de politie vaker bekeurt. De perceptie van het lokale politieoptreden door burgers is dus niet willekeurig maar toont duidelijke patronen. We gebruiken de Politie-monitor Bevolking ook als bron van gegevens over criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens.

Kortom, in onze analyse relateren we de kans op slachtofferschap van criminaliteit en overlast aan het optreden van de lokale politie zoals burgers dat waarnemen, waarbij we rekening houden met alle verschillen tussen gemeenten die constant zijn over de tijd en met de meeste verschillen tussen gemeenten die veranderen over de tijd.