

CPB Document

No 50

Februari, 2004

Gelijke beschikbaarheid, ongelijke handhaving?

Een onderzoek naar de consequenties van de regionale verdeling van het politiebudget

Ben Vollaard

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 90-8533-159-8

Korte samenvatting

In dit onderzoek analyseren we de invloed van de verdeling van het politiebudget op verschillen in prestaties van de regiokorpsen. Dit onderzoek toont de consequenties van gemaakte keuzen en verheldert de afwegingen waar de overheid nu voor staat. Een analyse van het beleid van de laatste tien jaar laat zien dat een afruil bestaat tussen gelijkheid in het niveau van handhaving en gelijkheid in beschikbaarheid van de politie. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat landelijke korpsen een soortgelijk deel van hun capaciteit aanwenden voor de opsporing van misdrijven als stedelijke korpsen. Gegeven het streven naar gelijkheid in beschikbaarheid en bereikbaarheid ontvangen landelijke regio's relatief veel middelen gegeven hun niveau van criminaliteit. Snel reageren en aanspreekbaar zijn in landelijke gebieden is immers relatief kostbaar vanwege de verspreid wonende bevolking. Als gevolg van deze budgetverdeling tussen en binnen de korpsen kunnen landelijke regio's in vergelijking met stedelijke regio's even goed presteren op het gebied van beschikbaarheid en tegelijkertijd hogere ophelderingspercentages realiseren. Met meer flexibiliteit in de capaciteitsverdeling binnen de korpsen ontstaat de mogelijkheid een grotere gelijkheid in handhaving te realiseren zonder een grotere ongelijkheid in beschikbaarheid. Dat zou bereikt kunnen worden door een verschuiving van opsporingscapaciteit van regio's met veel middelen bij gegeven criminaliteit naar regio's met weinig middelen bij gegeven criminaliteit.

Abstract

In this report, we provide an analysis of the effect of the distribution of the police budget on differences in the performance of the regional police forces. This report shows the consequences of choices made and clarifies the tradeoffs facing the government now. An analysis of the policies pursued over the last ten years shows that there is a trade-off between equality in crime fighting and equality in availability of the police. There is such a trade-off since rural regions allocate a similar share of their resources to criminal investigations as urban forces. Given the wish for equality in availability of the police, rural regions receive relatively generous resources given their crime rate. Being available for a relatively dispersed population is a costly issue after all. As a result of the budget allocation between and within the police forces, rural regions are on an equal footing in terms of availability and can show even better crime clear-up rates than urban regions. With more flexibility in the allocation of the forces' budgets, greater equality in crime fighting could be achieved without greater inequality in availability of the police. That outcome could be achieved by shifting criminal investigation resources from regions with generous resources given their crime rate to regions with scarce resources given their crime rate.

An extensive English summary of this study is available at CPB's website (www.cpb.nl)

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting en conclusies	9
1 Inleiding	13
2 Criminaliteit en politiemiddelen: de politieregio's nu	17
3 Het beleid in de jaren 1994-2002	23
4 Consequenties voor politiestatistiek	29
5 Conclusies en beleidsafwegingen	45
Referenties	49
Bijlage: gebruikte gegevens met definities en bronnen	51

Ten geleide

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe de verdeling van politiepersoneel over de 25 politieregio's hun prestaties beïnvloedt. De resultaten bieden inzicht in de consequenties van de verdeling van het politiebudget voor verschillen in politieprestaties tussen regio's. Omdat de politie een breed takenpakket heeft, staat de overheid bij de verdeling van politiemiddelen voor moeilijke afwegingen. Hoe verhoudt bijvoorbeeld het pakken van een veelpleger in Rotterdam zich tot het verlenen van noodhulp in Drenthe? De bijdrage van dit onderzoek is het tonen van de consequenties van gemaakte keuzen en het verhelderen van de afwegingen waar de overheid nu voor staat.

Dit onderzoek heeft baat gehad bij gesprekken met vele mensen binnen en buiten de politie. Cas Wiebrens van het Parket Generaal van het Openbaar Ministerie heeft nuttige suggesties gedaan voor de opbouw van het onderzoek. Frank van Tulder van de Raad voor de Rechtspraak en Erik Oppenhuis en Tom van Dijk van Intomart hebben commentaar geleverd op een concept van hoofdstuk 5. Kees Bangma van het Nederlands Politie Instituut heeft commentaar geleverd op een concept van het rapport. Daarnaast hebben verschillende CPB collega's nuttige suggesties gedaan voor de aanpak en uitvoering van de empirische analyse. We zijn Taco van Hoek, Pierre Koning, Richard Nahuis, Michèle Belot, Jeroen van de Ven en Dinand Webbink erkentelijk voor hun inbreng.

F.J.H. Don
directeur

Samenvatting en conclusies

Achtergrond

Een hogere criminaliteitsdruk vertaalt zich niet altijd in meer politiebudget. Regelmatig is de klacht te horen dat de overheid hierdoor in sommige regio's een tekort in de handhaving in de hand werkt. Tegen deze achtergrond en met het oog op de evaluatie van de budgetverdeelssystematiek dit jaar heeft het Centraal Planbureau onderzoek verricht naar de invloed van de budgetverdeling op regionale verschillen in politiestatistiek. De analyse gaat specifiek in op de samenhang tussen de budgetverdeling en de criminaliteitsdruk in een regio. Het onderzoek beslaat een periode van tien jaar waarin de financieringssystematiek een aantal malen is gewijzigd. Het doel is de effecten van wijzigingen in het financieringsbeleid inzichtelijk te maken. Inzicht in de consequenties van de financiering voor de prestaties van de politiekorpsen kan de afwegingen bij de verdeling van het politiebudget verhelderen.

Budgetverdeling heeft aantoonbare effecten op prestaties van regiokorpsen

De mate waarin de verdeling van het politiebudget in lijn ligt met de criminaliteitsdruk in een regio heeft aantoonbare effecten op verschillen in prestaties van de regiokorpsen.

Als gevolg van de budgetverdeling is de kans dat de politie een aangegeven misdrijf oplost afhankelijk van de regio waarin het slachtoffer woont. Uit een vergelijking van korpsen blijkt dat het gerealiseerde ophelderingspercentage sterk afhankelijk is van het budget bij een gegeven niveau van criminaliteit. Omdat in de praktijk meer criminaliteit zich nauwelijks vertaalt in meer budget kan het verschil in ophelderingspercentage tussen regio's oplopen tot 6 procentpunten – op een gemiddeld ophelderingspercentage van 17,8 procent.

Het verband tussen middelen en opsporingsprestaties komt ook duidelijk naar voren wanneer we elke zaak van een door de politie aangeleverde en vervolgens veroordeelde verdachte wegen met de bijbehorende strafzwaarte. Als we op basis van dit gewogen cijfer naar de prestaties van de gehele justitiële keten in een regio kijken, dan blijkt niet alleen de pakkans, maar ook de veroordelingskans sterk uiteen te lopen tussen regio's. De Politiemonitor Bevolking laat dan ook zien dat inwoners van stedelijke regio's minder tevreden zijn over het ingrijpen van de politie dan inwoners van landelijke regio's.

Hier staat tegenover dat inwoners van landelijke regio's even tevreden zijn over de beschikbaarheid van de politie als inwoners van stedelijke regio's. Door regio's met weinig criminaliteit toch relatief goed te bedienen, blijkt de gelijkheid op het gebied van beschikbaarheid verzekerd.

Vaste toedeling korpsbudget naar politietaken leidt tot afruil tussen gelijkheid in beschikbaarheid en gelijkheid in handhaving

Het is geen toeval dat gelijkheid in de beschikbaarheid van de politie samengaat met ongelijkheid in het niveau van handhaving. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat landelijke korpsen een soortgelijk deel van hun capaciteit aanwenden voor de opsporing van misdrijven als stedelijke korpsen.

Vanwege de vaste toedeling van het korpsbudget resulteert het streven naar gelijkheid in beschikbaarheid in een regionale budgetverdeling die niet in lijn ligt met de criminaliteitsdruk in een regio. Ondanks hun lage niveau van criminaliteit ontvangen landelijke regio's een soortgelijk budget per inwoner om beschikbaarheid en bereikbaarheid te garanderen voor een relatief verspreid wonende bevolking. Een hoger budget bij gegeven criminaliteit resulteert in betere opsporingsprestaties. Dit verklaart waarom landelijke regio's op gelijk niveau presteren op het gebied van beschikbaarheid én hogere ophelderingspercentages weten te realiseren.

De slingerbeweging in het financieringsbeleid van de afgelopen tien jaar

Een analyse van het financieringsbeleid van de afgelopen tien jaar illustreert de afruil tussen gelijkheid in het niveau van handhaving en gelijkheid in beschikbaarheid. Door veranderende politieke voorkeuren heeft de verdeling van het politiebudget een slingerbeweging gekend. In de jaren tot 1996 kwam de budgetverdeling meer in lijn te liggen met de criminaliteitsdruk. Sindsdien zien we de tegenovergestelde beweging, waarbij beschikbaarheid en bereikbaarheid een groter en de criminaliteitsdruk een kleiner gewicht hebben gekregen in de verdeling.

De omslag in de financiering zien we met enige vertraging terug in de verschillen in prestaties van regiokorpsen. Tot 1998 nam de achterstand van stedelijke regio's op landelijke regio's in prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding af. Tegelijkertijd ontstond een voorsprong van stedelijke regio's op landelijke regio's in prestaties op het gebied van beschikbaarheid. Inwoners van landelijke regio's werden in vergelijking tot stedelijke regio's steeds minder tevreden over de reactiesnelheid, aanspreekbaarheid en zichtbaarheid van de politie.

Na 1998 is deze trend omgeslagen: sindsdien zijn de verschillen tussen regiokorpsen in prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding sterk toegenomen. Dit zien we terug in hogere ophelderingspercentages en lagere ontevredenheid over het ingrijpen van de politie in landelijke regio's vergeleken met stedelijke regio's. De beschikbaarheid van de politie in landelijke regio's verbeterde weer ten opzichte van de stedelijke regio's. Dit laatste was ook precies de reden waarom de financiering in 1996 gewijzigd werd. Deze beleidswijziging heeft het gewenste effect opgeleverd: op dit moment zijn inwoners van landelijke regio's even tevreden over de beschikbaarheid van de politie als inwoners van stedelijke regio's.

Per saldo is in de laatste tien jaar weinig veranderd in de verschillen in politieprestaties. Na de slingerbeweging zijn we weer terug in de situatie zoals die bestond tijdens de vorming van de regiokorpsen in 1993/1994. De verschillen tussen regio's in prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding zijn weer ongeveer even groot als toen. Daar staat tegenover dat gelijkheid tussen regio's in beschikbaarheid van de politie weer is verzekerd.

Vergelijking met het buitenland

Zijn deze bevindingen nu uitzonderlijk in vergelijking met het buitenland? Engeland en Wales bieden een interessant vergelijkingsgebied, omdat deze landen een soortgelijk niveau van criminaliteit, verstedelijking en concentratie van misdaad in de steden en agenten per inwoner kennen. De verdeling van politiepersoneel blijkt in Engeland en Wales niet méér in lijn te liggen met de criminaliteitsdruk dan in Nederland. Klaarblijkelijk geldt ook in Engeland en Wales dat veel belang wordt gehecht aan een goede beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie in meer landelijke regio's. Daarnaast vinden we in Engeland en Wales een soortgelijk verband tussen opsporingsprestaties en de mate waarin de budgetverdeling in lijn ligt met de criminaliteitsdruk. Ook een vergelijking met het buitenland bevestigt dus het gevonden verband tussen budgetverdeling en verschillen in politieprestaties.

Meer gelijkheid in handhaving én gelijkheid in beschikbaarheid?

Zolang de regiokorpsen een soortgelijke verdeling van capaciteit naar politietaken kennen, staat de overheid voor een afruil. Een grotere gelijkheid in het niveau van handhaving dan nu het geval is, zal dan leiden tot grotere ongelijkheid in de beschikbaarheid van de politie.

Als de korpsen flexibeler zouden zijn in het aanwenden van hun budget voor verschillende politietaken, dan ontstaat een mogelijkheid om te ontsnappen aan deze afruil. Als de landelijke regio's in vergelijking tot stedelijke regio's een groter aandeel van hun middelen zouden aanwenden voor het garanderen van een goede beschikbaarheid, dan zou door een herschikking van middelen gelijkheid in het niveau van handhaving te bereiken zijn, zónder dat een grotere ongelijkheid in beschikbaarheid ontstaat. Dat zou een verschuiving betekenen van opsporingscapaciteit van regio's met veel middelen bij gegeven criminaliteit naar regio's met weinig middelen bij gegeven criminaliteit.

Het zijn overigens niet de meest verstedelijkte regio's die de minste middelen hebben bij gegeven criminaliteit. Het onderscheid tussen stedelijke en landelijke regio's loopt niet één op één met het onderscheid tussen regio's met veel dan wel weinig middelen, gelet op hun niveau van criminaliteit. Voorbeelden van regio's met weinig middelen bij gegeven criminaliteit zijn Utrecht, Gelderland-Zuid en de Brabantse regio's.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Regelmatig zijn klachten te horen dat de uitbreidingen in politiepersoneel niet terecht komen in de regio's met de meeste criminaliteit. Kuiper, korpschef van Amsterdam-Amstelland, zei onlangs: "Overal krijgt men er mensen bij, maar wij moeten alleen maar efficiënter werken" (*de Telegraaf*, 01-09-2003). De Maastrichtse burgemeester Leers begrijpt niet dat Limburg-Zuid agenten moet inleveren, terwijl de regio relatief veel criminaliteit kent (*de Volkskrant*, 19-09-2003). De huidige verdeling van politiepersoneel zou in sommige regio's een tekort in de handhaving in de hand werken. Deze en andere politieregio's pleiten dan ook voor een aanpassing van de wijze waarop de overheid het politiebudget verdeelt. Een dergelijke beleidswijziging gaat natuurlijk gepaard met het afwegen van belangen die vaak verschillen tussen de regio's. Een duidelijk inzicht in de consequenties van de verdeling van het politiebudget voor de prestaties van de regiokorpsen kan de afwegingen waar de overheid voor staat verhelderen.

1.2 Onderzoeksvraag

De volgende vraag staat in dit onderzoek centraal:

Wat is de invloed van de regionale budgetverdeling op verschillen in politiestatistiek?

Gegeven de aanleiding van dit onderzoek richten we ons op de mate waarin het politiebudget in lijn loopt met de criminaliteitsdruk in een regio. Paragraaf 1.4 gaat dieper in op de reikwijdte van het onderzoek.

1.3 Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag kijken we naar veranderingen in de verhouding tussen politiemiddelen en criminaliteit in een regio in de jaren 1994-2002. De vraag is welke effecten deze veranderingen hebben gehad op de verschillen in prestaties van de korpsen. Het startjaar van de analyse valt samen met de vorming van de regiokorpsen.

De analyse is opgedeeld in drie stappen: (1) de verhouding tussen politiemiddelen en criminaliteitsdruk nu en de veranderingen hierin in de jaren 1994-2002; (2) het tonen van de consequenties van veranderingen in de verdeling voor politiestatistiek en (3) het uitwerken van de afwegingen bij een wijziging in de verdeling van het politiebudget.

Voor de eerste stap analyseren we de relatie tussen de verdeling van het politiebudget en het niveau van criminaliteit in een regio in de laatste tien jaar (zie paragraaf 1.5 voor informatie over de gebruikte gegevens). Vraag is of het niveau van criminaliteit een onderscheidende factor vormt bij de financiering van de regiokorpsen. Hier gaan **hoofdstuk 2 en 3** op in. Daarbij besteden we ook aandacht aan de achtergronden van het financieringsbeleid zoals dat de afgelopen tien jaar gevoerd is.

Als de veranderingen in de verhouding tussen politiemiddelen en criminaliteit helder zijn, stappen we over op het tweede onderdeel van de analyse: wat zijn de consequenties hiervan voor politieprestaties? Hiertoe relateren we in **hoofdstuk 4** de financieringsbeslissingen aan verschillen tussen regio's in opsporingsprestaties en in de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie. Tenslotte gaan we in het afsluitende **hoofdstuk 5** aan de hand van de gevonden resultaten in op de afwegingen waar de overheid voor staat.

1.4 Reikwijdte

Dit onderzoek richt zich op de consequenties van de verhouding tussen politiemiddelen en criminaliteit in een regio voor verschillen in politieprestaties. De onderzoeksvraag houdt een aantal keuzes in wat betreft de reikwijdte van het onderzoek:

- **Verdelingsvraagstuk.** De analyse richt zich op *verschillen* tussen regio's. We betrekken ontwikkelingen in de tijd wel in de analyse, maar altijd in een vergelijkend perspectief. Zo staan de verschillen in groei van politiemiddelen tussen regio's centraal en niet het absolute niveau van politiecapaciteit.
- **De verhouding tussen politiemiddelen en criminaliteit in een regio.** De primaire focus van dit onderzoek is de verhouding tussen politiemiddelen en de criminaliteit in een regio. De keuze voor een nadere analyse van het verband tussen criminaliteit en verdeling van het politiebudget is vooral ingegeven door klachten van regiokorpsen zelf. In de analyse contrasteren we de behoefte aan middelen voor criminaliteitsbestrijding met behoeften die voortvloeien uit andere politietaken, zoals noodhulp. Criminaliteitsbestrijding vormt immers slechts één onderdeel van politiewerk – en in termen van tijdsbeslag niet het voornaamste (Kruissink, 1993).
- **Verband tussen verdeling van middelen en politieprestaties.** De analyse richt zich uitsluitend op het verband tussen middelen en politieprestaties. Natuurlijk zijn er ook andere factoren die van invloed zijn op de prestaties. Denk bijvoorbeeld aan de doelmatigheid van een korps. Vanwege de verschillen in de aard van de problematiek vereisen deze andere factoren afzonderlijke studie.

1.5 Gebruikte gegevens

Voor de empirische analyse gebruiken we gegevens over de criminaliteit uit de Politiemonitor Bevolking en politiestatistieken. Voor gegevens over de verdeling van het politiebudget en de omvang van het politiepersoneel op regioniveau baseren we ons op documenten van het Ministerie van BZK. In de bijlage staat een overzicht van de gebruikte gegevens, definities en bronnen. Hieronder geven we een korte toelichting op de gemaakte keuzes.

Gegevens over de verdeling van het politiebudget

De regiokorpsen hebben een zekere vrijheid in het aanwenden van het politiebudget. Als gevolg hiervan hebben sommige korpsen meer politiepersoneel per euro budget dan andere korpsen. Daarom gebruiken we bij voorkeur het totale budget van een korps om de regio's te vergelijken – en niet de omvang van het politiepersoneel. Voor recente jaren biedt de publicatie 'Kerngegevens Nederlandse Politie' van het Ministerie van BZK een goed beeld van de verdeling van het politiebudget over de korpsen. Als uitgangspunt nemen we het totaal aantal budgetverdeelenheden (BVEs) dat een korps ontvangt.

Vanwege gebrekkige gegevens baseren we de analyse voor de hele periode 1994-2002 op de omvang van het politiepersoneel en niet op het politiebudget van een korps (hoofdstuk 3, onderdelen van hoofdstuk 4). Voor een analyse van ontwikkelingen in de tijd lijkt de vertekening die hierdoor kan ontstaan beperkt.

Daarnaast is alleen een consistente reeks te creëren van de ontwikkelingen in het politiepersoneel in de laatste tien jaar op basis van het aantal politiemensen en niet het aantal FTEs (zie Algemene Rekenkamer, 1997 voor het gebrek aan goede gegevens over politiesterkte). In vergelijking tot het aantal FTEs heeft het aantal personen als nadeel dat voorbijgegaan wordt aan bijvoorbeeld veranderingen in de lengte van de werkweek. Dit heeft alleen een verstoring effect als de verhouding personen-FTEs sterk uiteenloopt tussen regio's. Dit blijkt niet het geval voor de jaren waar we de verhouding personen/FTEs kunnen bekijken.

Gegevens over de omvang van de regionale criminaliteit

Als bron voor analyses die gebaseerd zijn op ontwikkelingen in de criminaliteit over meerdere jaren gebruiken we de Politiemonitor Bevolking. Per politieregio is voor de oneven jaren tussen 1993 en 2003 bekend hoeveel mensen de laatste 12 maanden tenminste één keer slachtoffer zijn geworden van een misdrijf. Slachtofferenquêtes geven een betrouwbaarder beeld van criminaliteit dan misdaadstatistieken van de politie. Circa 70 procent van de criminaliteit komt niet ter kennis van de politie. Verder bemoeilijken verschillen in definities en prioriteiten tussen regio's het maken van vergelijkingen van de door de politie geregistreerde criminaliteit. In sommige gevallen moeten we echter terugvallen op de politiestatistieken.

Voor enkele onderdelen van de analyse maken we gebruik van een schatting van het slachtofferpercentage voor even jaren op basis van een lineaire interpolatie van de twee omliggende oneven jaren. Dit is gebeurd wanneer de hieruit volgende onnauwkeurigheid minder groot was dan de onnauwkeurigheid die zou ontstaan door het weglaten van alle even jaren uit de analyse.

2 Criminaliteit en politiemiddelen: de politieregio's nu

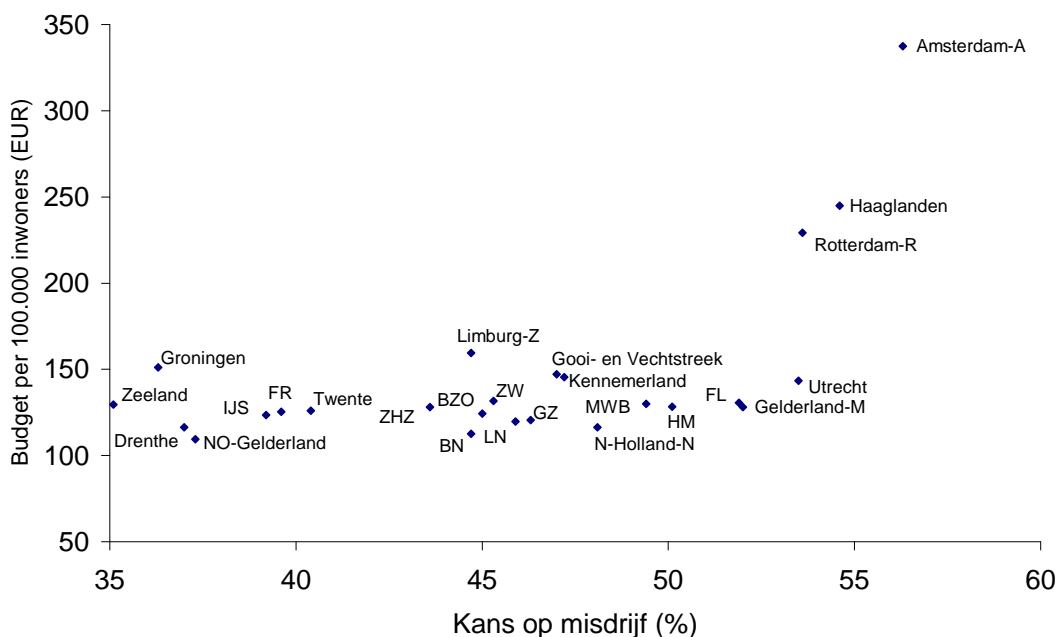
2.1 Inleiding

Krijgen regio's met relatief veel criminaliteit meer middelen per inwoner of niet? En zo nee: waarom niet? Dat zijn de vragen waar we in deze eerste stap van de analyse op in gaan. Om de bevindingen in perspectief te plaatsen, vergelijken we de situatie in Nederland met die in Engeland en Wales. Nota bene: de analyse is puur statistisch van aard. We gaan niet in op de wenselijkheid van een bepaalde manier van verdelen.

2.2 De verhouding tussen politiemiddelen en criminaliteit

Figuur 2.1 laat zien dat in een regio met veel criminaliteit de politie niet altijd bovengemiddeld veel middelen heeft. Zo heeft Groningen meer politiemiddelen per inwoner dan Utrecht, terwijl het niveau van criminaliteit in Utrecht veel hoger ligt. Het politiebudget *per slachtoffer van een misdrijf* in een regio loopt nationaal dan ook met een factor twee uiteen.

Figuur 2.1 Criminaliteitsdruk en regionaal politiebudget per inwoner, 25 politieregio's, 2002^{a, b}



^a Kans op misdrijf in 2003. De kans op een misdrijf is gedefinieerd als het percentage inwoners dat in het betreffende jaar tenminste éénmaal het slachtoffer van een misdrijf is geworden.

^b IJS staat voor IJsseland; FR: Friesland; ZHZ: Zuid-Holland-Zuid; BN: Brabant-Noord; BZO: Brabant-Zuid-Oost; ZW : Zaanstreek-Waterland; LN: Limburg-Noord; GZ: Gelderland-Zuid; MWB: Midden- en West Brabant; HM: Hollands-Midden en FL: Flevoland.

Bron: CBS, Politiemonitor Bevolking, Ministerie van BZK.

2.3 Waarom regio's met weinig criminaliteit toch veel middelen hebben

Waarom loopt de verdeling van politiemiddelen niet één op één met de criminaliteitsdruk in een regio? De reden hiervoor is eenvoudig. De politie is niet alleen verantwoordelijk voor criminaliteitsbestrijding, maar ook voor taken die daar niet direct aan zijn gerelateerd zoals noodhulp en verkeer. Deze andere taken doen een relatief groot beroep op politiemiddelen in regio's met relatief weinig criminaliteit zoals Drenthe en Zeeland. In deze landelijke regio's woont de bevolking sterk verspreid. De korpsen in deze regio's hebben om deze reden relatief veel politiemiddelen nodig om de beschikbaarheid en bereikbaarheid te verzekeren.

Ter toelichting bij de laatste factor: een meer gespreid levende bevolking betekent dat de politie per inwoner een groter gebied moet bestrijken, wat onder meer leidt tot relatief lange aanrijroutes bij hulpvragen. Tegelijk betekent het voor burgers een langere route naar het bureau. Abstraherend van verschillen in werklust is in vergelijking tot stedelijke gebieden per inwoner meer politiecapaciteit nodig om ook in landelijke gebieden voldoende beschikbaar en bereikbaar te zijn.

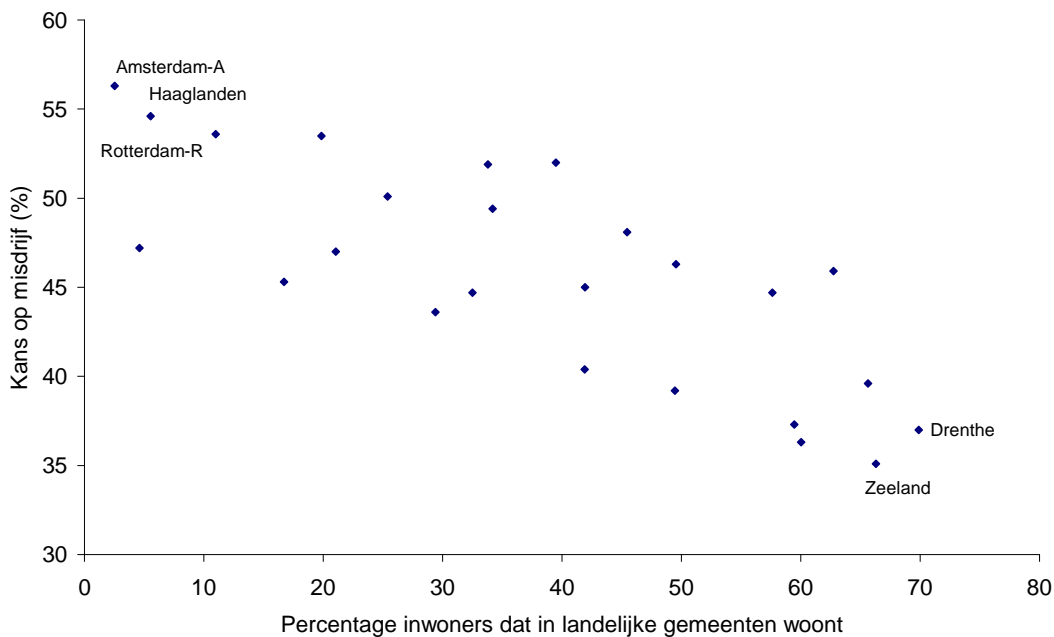
Voor de snelheid waarmee de politie ter plekke is, is van groot belang voor de beschikbaarheid van de politie. Doel is om in het hele land bij een noodmelding met hoge prioriteit binnen 15 minuten ter plekke te zijn. Een korps heeft hiervoor permanent een surveillance-eenheid paraat. Voor een relatief landelijke regio als Gelderland-Midden slokt deze eenheid 14 procent van het totaal aantal FTEs op.¹ Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de beschikbaarheid van de politie.

Figuur 2.2 laat zien dat een positief verband bestaat tussen de criminaliteit in een regio en de mate van verstedelijking. Dit is een bekend gegeven: in de steden concentreert zich de criminaliteit (Glaeser en Sacerdote, 1999).

Kortom, tegenover de behoefte aan extra politiemiddelen voor criminaliteitsbestrijding in regio's met veel criminaliteit staat de behoefte aan extra middelen voor een goede beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie in regio's met een sterk verspreid wonende bevolking (en weinig criminaliteit). Getuige figuur 2.1 houden beide factoren elkaar op dit moment ongeveer in evenwicht – de 'Hollandse grote drie' daargelaten.

¹ "Tijdens de assistentiesurveillance worden in principe geen andere werkzaamheden opgepakt. De eenheid moet de 'handen vrij' hebben om direct op een assistentieverzoek te kunnen reageren. De assistentiesurveillance legt een groot beslag op de capaciteit. Om één assistentie-eenheid 24 uur per dag, 7 dagen per week paraat te houden zijn 16 politieambtenaren nodig. Voor 13 units is dat ongeveer 200." (Jaarverslag Politie Gelderland-Midden, 1999). 200 FTEs betekent ongeveer 14 procent van de totale capaciteit van dit korps.

Figuur 2.2 Spreiding van de bevolking en criminaliteit, 25 politieregio's, 2003^a



^a Een landelijke gemeente heeft een gemiddelde dichtheid van minder dan 1000 adressen per km².
Bron: CBS, Politiemonitor Bevolking, Ministerie van BZK.

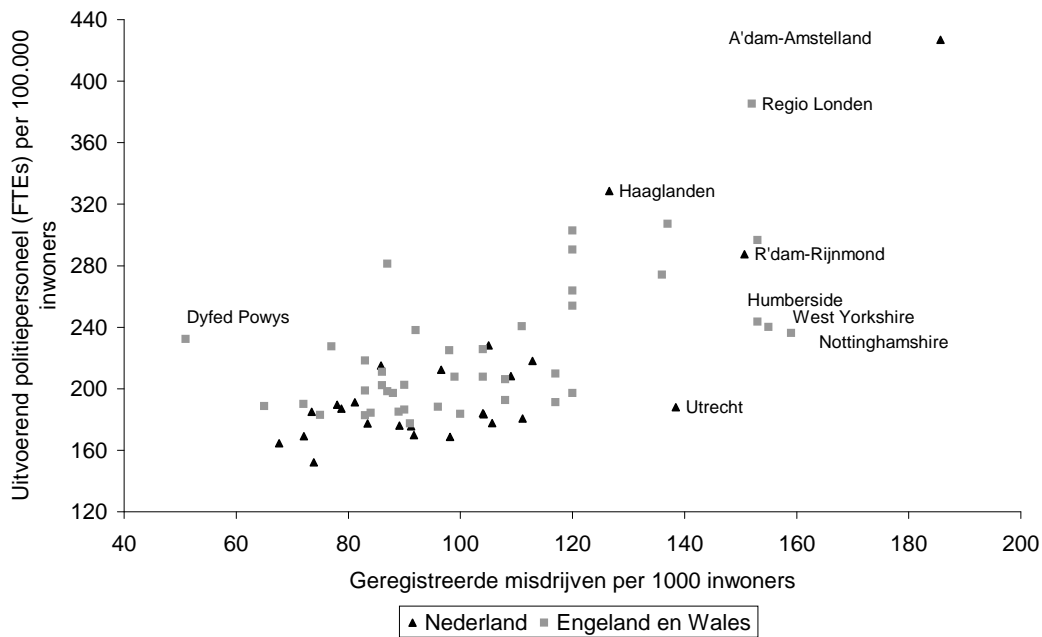
2.4 Een vergelijking met Engeland en Wales

Zijn deze observaties nu uitzonderlijk in vergelijking met andere landen? Engeland en Wales bieden een interessant vergelijkingsgebied, omdat deze landen een soortgelijk niveau van criminaliteit, verstedelijking en concentratie van misdaad in de steden en agenten per inwoner kennen (Ministerie van Justitie, 2000, European Sourcebook, 2003). Omwille van de vergelijkbaarheid gebruiken we nu gegevens over de geregistreerde criminaliteit en de omvang van het uitvoerend politiepersoneel, de agenten en hun chefs.

Figuur 2.3 laat zien dat in Engeland en Wales, net als in Nederland, grote verschillen bestaan in de omvang van het politiepersoneel per inwoner – ogenschijnlijk zonder duidelijke relatie met de mate van criminaliteit. Zo kennen de regio's Humberside, West Yorkshire en Nottinghamshire een hoog niveau van criminaliteit, maar in vergelijking met regio's met minder criminaliteit hebben zij niet bijzonder veel agenten per inwoner. De beide hoofdstedelijke regio's, Amsterdam-Amstelland en Londen, steken boven alle andere regio's uit. De verschillen in de verhouding politiepersoneel-criminaliteit tussen regio's zijn in Engeland en Wales niet wezenlijk groter of kleiner dan in Nederland.²

² Omdat Wales één hele sterke uitbijter heeft (de regio Dyfed Powys) gebruiken we de gemiddelde absolute afwijking tot het gemiddelde als spreidingsmaatstaf en niet de variantie. De variantie is namelijk zeer gevoelig voor dergelijke uitbijters. De

Figuur 2.3 Criminaliteit en politiepersoneel per inwoner, Nederland vs. Engeland en Wales, 2002



Bron: Simmons en Dodd (2003), CBS, Ministerie van BZK.

Om na te gaan of de verhouding tussen politiepersoneel en criminaliteit sterker is in Engeland en Wales dan in Nederland voeren we een regressieanalyse uit. Omdat we beide landen vergelijken op basis van de geregistreerde criminaliteit in plaats van slachtofferschap, houden we er rekening mee dat mensen sommige misdrijven eerder aangeven dan andere misdrijven. Zo ligt de aangiftebereidheid van geweldsdelicten in Nederland op 15 procent; terwijl deze bereidheid voor vermogensdelicten zoals inbraak en autocriminaliteit respectievelijk 31 en 47 procent is (Politiemonitor Bevolking, 2003). Daarnaast nemen we de omvang van de bevolking als verklarende variabele op.

Tabel 2.1 toont de resultaten van de regressieanalyse.³ De tabel maakt duidelijk dat de geregistreerde criminaliteit in Engeland en Wales eerder een kleinere dan een grotere rol speelt bij de verdeling van politiepersoneel dan in Nederland. Klaarblijkelijk geldt ook in Engeland en Wales dat veel belang wordt gehecht aan beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie in meer landelijke regio's.

gemiddelde absolute afwijking voor het aantal uitvoerende politiemensen per 1.000 geregistreerde misdrijven blijkt voor beide landen gelijk.

³ In de regressievergelijking is de criminaliteit mogelijk endogeen: meer politie kan leiden tot minder criminaliteit (Levitt, 2002). Om deze reden kan een onderschatting bestaan van het verband tussen politiemiddelen en criminaliteit.

Tabel 2.1 Verdeling van politiepersoneel en criminaliteit, Nederland vs. Engeland en Wales, 2002

Te verklaren variabele: omvang uitvoerend politiepersoneel (FTEs) in een politieregio (logaritme)

	Nederland		Engeland en Wales ^a	
	Geschatte coëfficiënt ^{b, c}	Geschaalde coëfficiënt ^d	Geschatte coëfficiënt	Geschaalde coëfficiënt
Aantal geregistreerde misdrijven per 100.000 inwoners (logaritme)	0,75 (0,15)**	0,36	0,59 (0,10)**	0,22
Aantal inwoners in een politieregio (logaritme)	0,86 (0,09)**	0,67	1,10 (0,04)**	0,94
Aandeel geweldsmisdrijven	0,07 (0,03)**	0,16	- 0,02 (0,01)*	0,11
Aandeel vermogensmisdrijven	0,01 (0,01)	0,07	- 0,02 (0,00)**	0,24
Constante	- 8,94 (0,95)**		- 8,59 (0,58)**	
		n=25 R ² =0,94		n=42 R ² =0,97

^a De Metropolitan Police en de City of London zijn samengevoegd tot één korps.

^b De getallen tussen haakjes zijn de standaardafwijkingen.

^c * significant op 10-procentsniveau; ** significant op 5-procentsniveau

^d Geschaalde coëfficiënt = (standaardafwijking van variabele * geschatte coëfficiënt) / standaardafwijking van te verklaren variabele.

2.5 Conclusies

Regio's met veel slachtoffers van criminaliteit ontvangen niet meer middelen per inwoner dan regio's met weinig criminaliteit – de 'Hollandse grote drie' daargelaten (Amsterdam-Amstelland, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond).

Tegenover de behoefte aan extra politiemiddelen voor criminaliteitsbestrijding in regio's met veel criminaliteit staat de behoefte aan extra middelen voor een goede beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie in regio's met een sterk verspreid wonende bevolking (en weinig criminaliteit). Op dit moment houden beide factoren elkaar ongeveer in evenwicht. Om deze reden ontvangen regio's met weinig criminaliteit gemiddeld genomen bijna evenveel middelen per inwoner als regio's met veel criminaliteit.

Een vergelijking met Engeland en Wales laat zien dat de verdeling van politiepersoneel daar niet meer in lijn ligt met verschillen in de geregistreerde criminaliteit tussen regio's dan in Nederland. Klaarblijkelijk geldt ook in Engeland en Wales dat veel belang wordt gehecht aan beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie in meer landelijke regio's.

3 Het beleid in de jaren 1994-2002

3.1 Inleiding

Is de budgetverdeling meer of minder in lijn komen te liggen met de criminaliteitsdruk in een regio? Om hier zicht op te krijgen, staan we eerst stil bij aanpassingen in de wijze waarop de overheid het politiebudget heeft verdeeld de laatste tien jaar (paragraaf 3.2). Vervolgens gaan we na in welke mate het gevoerde beleid terug is te zien in de jaarlijkse verdeling van het politiepersoneel over de regio's (paragraaf 3.3) – en, als gevolg hiervan, in veranderingen in de verhouding tussen politiepersoneel en criminaliteit (paragraaf 3.4). Zoals gezegd in hoofdstuk 1 moeten we vanwege gebrekkige gegevens terugvallen op de omvang van het politiepersoneel in plaats van het budget.

3.2 De slingerbeweging in de verdeling van middelen

De laatste tien jaar heeft de overheid de wijze waarop het politiebudget verdeeld wordt aangepast. We gaan eerst in op aanpassingen in de budgetverdeel formule, het belangrijkste beleidsinstrument op dit gebied. Daarna besteden we aandacht aan andere factoren die de verdeling van het politiebudget beïnvloeden.

Aanpassingen in de budgetverdeel formule

De budgetverdeel formule vertaalt regionale kenmerken zoals het aantal inwoners en het aantal winkels naar een budget voor het betreffende regiokorps.⁴ Zoals we hieronder uitwerken, is de budgetverdeel formule zo aangepast dat beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie in landelijke gebieden sinds 1996 meer gewicht hebben gekregen (zie ook Wiebrens en Van Tulder, 2003).

Tot 1996 gebruikte de overheid de zogenaamde PKP-formule (PKP staat voor Project Kwantificering Politiewerk). Werkdruk was de basis voor de middelenverdeling. De werkdruk per inwoner lag het hoogst in de gebieden met veel criminaliteit en overlast. Deze regio's ontvingen relatief de meeste middelen.

Al snel na de vorming van de regiokorpsen klonk de klacht dat de politie in landelijke gebieden onvoldoende snel ter plekke kon zijn. Hoofdcommissaris van het korps IJsselland, Wilzing, gaf aan het PKP de bijnaam 'Project Kaalslag op het Platteland' (Fraanje, 1998). De aanrijtijden bij prioriteit-1 meldingen op het platteland zouden vaak de maximumtijd van 15 minuten

⁴ De gebruikte kenmerken zijn: prognose van het aantal inwoners, aantal niet-westerse allochtonen, aantal verhuizingen, aantal kilometers weg binnen en buiten de bebouwde kom, aantal woningen, omgevingsadressendichtheid vernenigvuldigd met het aantal woningen en het aantal winkels.

overschrijden. In 1996 vervangt het kabinet Kok I mede om deze reden de PKP-formule door het budgetverdeelsysteem (BVS).⁵ In het BVS zit een afzonderlijke component 'beschikbaarheid en bereikbaarheid' die de financiering van de landelijke gebieden bepaalt. De BVS-component 'werklast' bepaalt de financiering van de stedelijke gebieden. Zij kunnen bovendien al naar gelang hun werklast gelden ontvangen uit de component 'probleemaanpak'.

De vervanging van het BVS door het Bekostigingsstelsel Politie (BSP) in 2001 versterkt het gewicht van de beschikbaarheid en bereikbaarheid verder. Nieuwe regionale kenmerken als wateroppervlak en landsgrenzen werken in het voordeel van de landelijke gebieden. Ook kunnen minder verstedelijkte regio's makkelijker dan voorheen aanspraak maken op de component 'probleemaanpak'. Aanleiding voor deze wijzigingen is de conclusie van een interdepartementaal onderzoek uit 1999 dat het BVS nog te veel in het voordeel van gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid zou werken (IBO Politiezorg, 1999).

Andere factoren

De aanpassingen in de verdeelformule zijn belangrijk, maar niet allesbepalend. Een reden is dat de overheid 'krimpregio's' vaak compenseert. Zo heeft de regio Limburg-Zuid al verschillende malen een daling in politiesterke weten te voorkomen. Daarnaast gebeurde de herplaatsing van personeel na de vorming van de regiokorpsen 'geheel op basis van vrijblijvendheid en vrijwilligheid' (Algemene Rekenkamer, 1997, p. 22). Ook zijn er allerlei extra vergoedingen of inhoudingen die buiten de formules staan, zoals de vergoeding voor de hofstadfunctie van regio Haaglanden en inhoudingen voor bovenregionale voorzieningen. De precieze manier waarop de daadwerkelijke middelenverdeling tot stand komt is complex. Duidelijk is wel dat de wens tot een betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie in landelijke gebieden bepalend is geweest bij financieringsbeslissingen in 1996 en 2001.

Conclusie

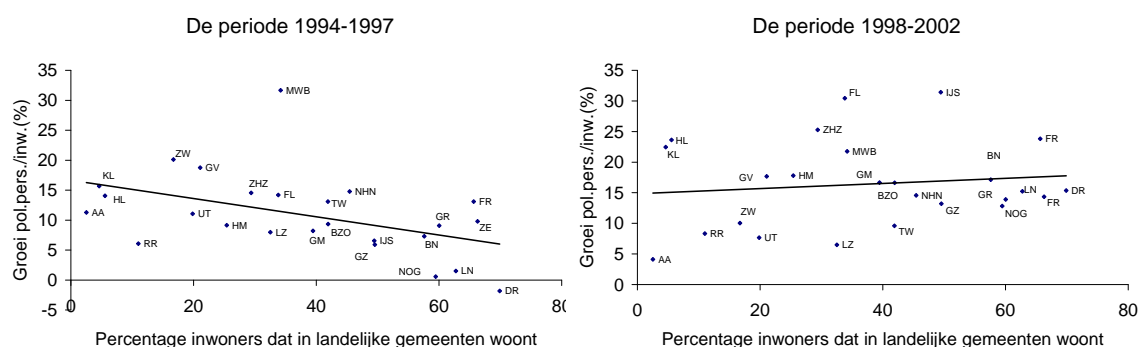
Door veranderende politieke voorkeuren heeft het financieringsbeleid een slingerbeweging gekend. In de jaren tot 1996 kwam de verdeling van het politiebudget meer in lijn met de criminaliteitsdruk. In de jaren daarna werd een omgekeerde trend in gang gezet.

⁵ In een brief uit 1996 van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie aan de Tweede Kamer staat: "In toenemende mate werd geconstateerd dat alleen de werkdruk van de korpsen een onvoldoende basis vormt om de sterkte onderling te verdelen. Vooral de effecten die de herverdeling had voor de aanwezigheid van de politie in het landelijk gebied hebben daarbij een grote rol gespeeld. De dienstverlening van de politie bereikte in die gebieden naar de mening van velen een onacceptabel niveau." (TK 25016, Nr.2, 19 september 1996)

3.3 Gevolgen van beleid (1): verdeling van politiepersoneel, 1994-2002

Zien we de slingerbeweging in het financieringsbeleid ook terug in de daadwerkelijke verdeling van het politiepersoneel in de jaren 1994-2002? Wanneer we de ontwikkelingen in het politiepersoneel analyseren, blijkt dat de omslag in het financieringsbeleid met een vertraging van twee jaar terug is te zien in de omvang van het politiepersoneel (zie bijlage 1.2 voor de gebruikte gegevens). Tot 1998 groeit het politiepersoneel in stedelijke regio's sterker dan in landelijke regio's, na 1998 keerde deze trend om. Figuur 3.1 illustreert het verschil tussen beide perioden.

Figuur 3.1 Groei in politiepersoneel per inwoner: stedelijke vs. landelijke regio's^{a, b, c}



^a Een landelijke gemeente heeft een gemiddelde dichtheid van minder dan 1000 adressen per km².

^b AA staat voor Amsterdam-Amstelland; HL: Haaglanden; RR: Rotterdam-Rijnmond; KE: Kennemerland; ZW: Zaanstreek-Waterland; UT: Utrecht; GV: Gooi- en Vechtstreek; HM: Hollands-Midden; ZHZ: Zuid-Holland-Zuid; LZ: Limburg-Zuid; FL: Flevoland; MWB: Midden- en West-Brabant; GM: Gelderland-Midden; TW: Twente; BZ: Brabant-Zuid; NHN: Noord-Holland-Noord; IJS: IJsselland; GZ: Gelderland-Zuid; BN: Brabant-Noord; NOG: Noord- en Oost Gelderland; GR: Groningen; LN: Limburg-Noord; FR: Friesland; ZE: Zeeland; DR: Drenthe.

^c In de figuur voor de periode 1994-1997 is regio Midden- en West-Brabant een 'uitbijter'. Hier ligt waarschijnlijk een meetfout in de omvang van het politiepersoneel als gevolg van een gemeentelijke herindeling aan ten grondslag.

Bron: CBS, Ministerie van BZK.

In aanvulling op figuur 3.1 is het zinnig om de jaarlijkse veranderingen in de verdeling van politiepersoneel direct te relateren aan de criminaliteitsdruk. In een periode van bijna 10 jaar kunnen immers zowel de relatieve positie van regio's als de afstand tot elkaar in termen van criminaliteit veranderen. Zo nam het percentage mensen dat tenminste éénmaal slachtoffer werd van een misdrijf in Flevoland toe van 47,8 procent in 1993 tot 54,2 procent in 2001. Dit zou de sterke groei van het korps Flevoland deels kunnen verklaren. Bovendien houdt figuur 3.1 geen rekening met het mogelijke effect van meer politie op criminaliteit. Deze valkuil kunnen we alleen ontwijken door jaarlijkse veranderingen te analyseren.

Keuze van variabelen

We relateren de groei in het politiepersoneel aan de bevolkingsgroei en de criminaliteit. Elke variabele is genormaliseerd.⁶ De reden hiervoor is dat in sommige jaren er meer budget te verdelen was dan in andere jaren. Door te normaliseren, focussen we de analyse puur op het verdelingsvraagstuk: welk regiokorps groeit bovengemiddeld?

Vertraging

Het duurt even voor een verandering in de criminaliteitsdruk zich kan vertalen in een verandering in het personeelsbestand. Zo kost het enige jaren om politiepersoneel op te leiden. We gaan uit van een vertraging van twee jaar, wat gebruikelijk is in de literatuur (zie Kovandic en Sloan, 2002).⁷ Vanwege deze vertraging start de analyse niet in 1994 maar in 1996. We veronderstellen dat het effect van de bevolkingsgroei één jaar minder vertraagd is.⁸ Overigens heeft de precieze keuze van de vertraging geen groot effect op de resultaten. Reden hiervoor is dat bevolkingsgroei en de kans op een misdrijf op regioniveau redelijk stabiel zijn in de tijd.

Tabel 3.1 Verdeling van het politiepersoneel en criminaliteit, 25 politieregio's^{a, b}

Te verklaren variabele: *groei* van het politiepersoneel van een regio in jaar *t* (genormaliseerd)

	Beginjaren: 1996-1997	Recente jaren: 1998-2002	Hele periode: 1996-2002
Kans op misdrijf, jaar <i>t-2</i> ^c (genormaliseerd)	0,32 (0,14)**	- 0,12 (0,08)	0,01 (0,07)
Bevolkingsgroei, jaar <i>t-1</i> (genormaliseerd)	0,20 (0,14)	0,31 (0,09)**	0,26 (0,07)**
	n=50	n=125	n=175
	R ² =0,12	R ² =0,11	R ² =0,07

^a De getallen tussen haakjes zijn de standaardafwijkingen.

^b * significant op 10-procentsniveau; ** significant op 5-procentsniveau

^c Gedefinieerd als het percentage inwoners dat in het betreffende jaar tenminste éénmaal het slachtoffer van een misdrijf is geworden.

Resultaten

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de resultaten. Zoals te verwachten vinden we ook nu een duidelijke omslag in de verdeling van politiepersoneel. In de jaren tot 1998 zien we een sterk positieve samenhang tussen de criminaliteitsdruk en de groei in politiepersoneel. Als in een regio de kans op een misdrijf één procentpunt hoger lag dan het gemiddelde, dan resulteerde dat in 0,2 procentpunt groei in het politiepersoneel beneden het gemiddelde. In de jaren daarna zien we het tegenovergestelde effect optreden. Net als in figuur 3.1 zien we dat de trend in de jaren vanaf 1998 minder sterk is dan de (tegengestelde) trend tot 1998. Het netto effect van

⁶ Bij normaliseren wordt het verschil tussen de waarneming en het gemiddelde gedeeld door de standaarddeviatie.

⁷ De keuze voor een vertraging van twee jaar wordt ondersteund door de bevinding dat de wijziging in de financiering ten gunste van landelijke regio's van 1996 pas twee jaar later is terug te zien in verschuivingen in het politiepersoneel.

⁸ De reden voor de één jaar kortere vertraging van de bevolkingsgroei is dat in de budgetverdeel formule de *prognose* van het inwonertal voor het volgende jaar zit.

criminaliteit op de groei in het politiepersoneel in een regio over de hele periode wijkt niet significant af van nul.

Al deze resultaten gelden overigens voor het gemiddelde korps. De situatie voor een individueel korps kan anders zijn – mede gezien het feit dat vele andere factoren een invloed hebben op de verdeling (zie de lage R^2).

Conclusie

De omslag in de financiering van de korpsen heeft zich met een vertraging van twee jaar vertaald in een andere verdeling van het politiepersoneel over de regio's. In de beginjaren van de korpsen was er een positief verband tussen criminaliteit in een regio en de groei van politiepersoneel, vanaf 1998 is dit omgeslagen in een negatief verband. Over de hele periode heen vormt de criminaliteitsdruk geen onderscheidende factor bij de verdeling van de groei in het politiepersoneel.

3.4 Gevolgen van beleid (2): veranderingen in de verhouding tussen politiepersoneel en criminaliteit, 1994-2002

Welke weerslag heeft de verdeling van de groei in politiemiddelen gehad op de mate waarin de budgetverdeling in lijn ligt met de criminaliteitsdruk in een regio? Om hier inzicht in te krijgen, vergelijken we de samenhang tussen de criminaliteitsdruk en de omvang van het politiepersoneel tussen regio's in 1994 en 2002.⁹ Tabel 3.2 laat zien dat het verband onveranderd is. In zowel 1994 als in 2002 gold dat een regio met een hoog niveau van criminaliteit nauwelijks meer politiepersoneel heeft dan een regio met weinig criminaliteit.

Tabel 3.2 De verdeling van politiepersoneel en de criminaliteitsdruk: een vergelijking tussen de 25 politieregio's in 1994 en in 2002^{a, b}

Te verklaren variabele: omvang politiepersoneel in een politieregio (logaritme)

	1994	2002
Aantal inwoners (logaritme)	1,21 (0,12)**	1,11 (0,10)**
Kans op misdrijf ^c	0,02 (0,01)*	0,02 (0,01)**
Constante	- 9,67 (1,48)**	- 8,31 (1,23)**
	$R^2=0,86$	$R^2=0,90$
	n=25	n=25

^a De getallen tussen haakjes zijn de standaardafwijkingen.

^b * significant op 10-procentsniveau; ** significant op 5-procentsniveau

^c Gedefinieerd als het percentage inwoners dat in het betreffende jaar tenminste éénmaal het slachtoffer van criminaliteit is geworden.

⁹ Zie de voetnoot in paragraaf 2.4 over het effect van mogelijke endogeniteit van criminaliteit in deze vergelijking.

Dit resultaat is weinig verrassend: de voorgaande paragraaf liet zien dat de financiering een slingerbeweging heeft gekend. Over de periode 1994-2002 bezien, bestaat geen relatie tussen de verdeling van de groei en de criminaliteitsdruk. De grootte van de verschillen tussen de regio's in de verhouding politiepersoneel-criminaliteit zijn gemiddeld genomen dan ook ongeveer gelijk gebleven: de variantie in 1994 verschilt nauwelijks van de variantie in 2002.

3.5 Conclusies

Door veranderende politieke voorkeuren heeft het financieringsbeleid een slingerbeweging gekend. In de jaren tot 1996 werd de verdeling van het politiebudget meer in lijn gebracht met de criminaliteitsdruk. In de jaren daarna werd een omgekeerde trend in gang gezet. Deze omslag zien we met een vertraging van twee jaar terug in verschuivingen in de verdeling van het politiepersoneel over de regio's. Tot 1998 groeiden de stedelijke korpsen relatief sterk; na 1998 profiteerde vooral de meer landelijke korpsen van de groei in het politiebudget. Over de hele periode gezien vormt de criminaliteitsdruk geen onderscheidende factor bij de verdeling van de groei in het politiepersoneel. Per saldo heeft het financieringsbeleid van de laatste tien jaar de budgetverdeling daarom niet meer in lijn gebracht met de criminaliteitsdruk.

4 Consequenties voor politiestatistiek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de consequenties van de wijze van verdelen voor het presteren van de regiokorpsen. Zien we de verandering in de verhouding tussen politiemiddelen en de criminaliteitsdruk terug in politiestatistiek? Eerst kijken we naar verschillen tussen regio's in de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie. Vervolgens gaan we in op verschillen in opsporingsprestaties. Op dit punt vergelijken we de situatie in Nederland met die in Engeland en Wales. Als derde stap brengen we prestaties op beide gebieden met elkaar in verband en laten zien dat sprake is van een afruil. In paragraaf 4.5 trekken we conclusies.

4.2 Invloed op beschikbaarheid en bereikbaarheid

De financieringsbeslissingen van de laatste jaren zijn er op gericht de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie in landelijke gebieden extra te verbeteren. Heeft dit beleid het beoogde effect gehad? Voor zover bekend is de effectiviteit van dit beleid nog niet eerder onderzocht. Over de *bereikbaarheid* van de politie bestaan zeer beperkte gegevens. De gevolgen op dit terrein zijn daarom niet goed te bepalen.¹⁰

Over de *beschikbaarheid* van de politie bestaan twee bronnen van gegevens. De Politie-monitor Bevolking laat voor de periode 1993-2003 de perceptie van de burger van de beschikbaarheid van de politie zien. Een tweede bron vormen politiestatistiek: de politiekorpsen houden bij hoeveel tijd het kost om op een melding te reageren. De hoop is dat door de relatief sterke groei in de politiemiddelen per inwoner in de landelijke regio's de verschillen in beschikbaarheid tussen landelijke en stedelijke regio's zijn afgenomen. Hieronder gaan we na of dit effect is waar te nemen in de perceptie van burgers en in gegevens over aanrijtijden van de politie zelf.

4.2.1 Perceptie van burgers

In de Politie-monitor Bevolking staan enkele vragen die gerelateerd zijn aan de beschikbaarheid van de politie. Burgers worden gevraagd of ze het eens zijn met de volgende stellingen:

'Ze komen niet snel als je ze roept' (in 2003 is 28% van de ondervraagden het hier mee eens)

'Je ziet de politie in de buurt te weinig' (55% is het hier mee eens)

'Ze komen te weinig uit de auto' (44% is het hier mee eens)

'Ze zijn hier te weinig aanspreekbaar' (43% is het hier mee eens)

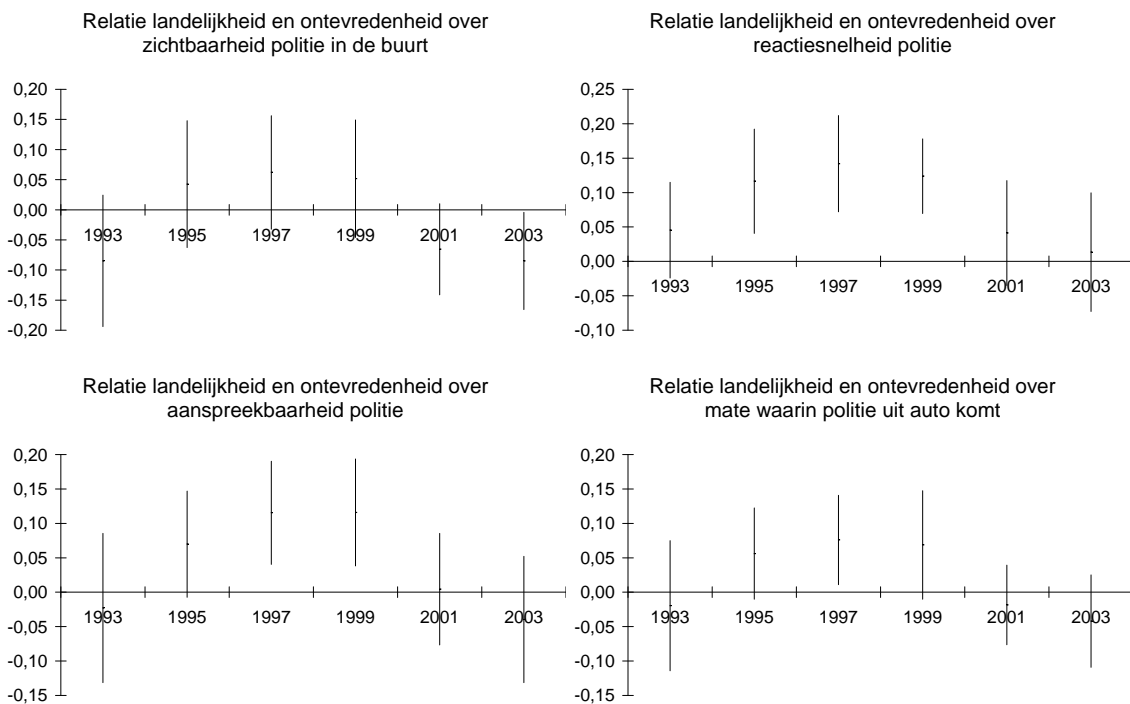
¹⁰ Voor zover bekend verzamelt de politie alleen gegevens over haar *telefonische* bereikbaarheid (landelijke TELAN onderzoek). Hiervoor bestaan echter geen consistente reeksen voor meerdere jaren. Over de bereikbaarheid van politiebureaus hebben we geen gegevens kunnen vinden.

Om te bepalen of inwoners van landelijke gebieden meer dan wel minder tevreden zijn over de beschikbaarheid van de politie dan inwoners van stedelijke gebieden relateren we de enquêteresultaten aan de mate van landelijkheid van regio r:

$$\text{ontevredenheid beschikbaarheid}_r = a * \text{mate van landelijkheid}_r + \text{constante}$$

Als het financieringsbeleid effect heeft gehad, dan is het te verwachten dat we een omslag zien rond 1998. Hoofdstuk 3 liet zien dat vóór dit jaar de financiering in het voordeel van stedelijke regio's uitwerkte en na dit jaar in het nadeel van deze gebieden. De verwachting is dat het effect van de mate van landelijkheid op de ontevredenheid over de beschikbaarheid van de politie eerst toeneemt en daarna afneemt.

Figuur 4.1 Geschatte relatie tussen landelijkheid van een regio en vier dimensies van ontevredenheid over beschikbaarheid van de politie (95% zekerheidsinterval), 25 politieregio's, 1993-2003^{a, b}



^a Een positieve coëfficiënt betekent: hoe ruraler de regio, hoe ontevredener de inwoners over de beschikbaarheid.

^b 'Landelijkheid' is gedefinieerd als het percentage inwoners van een regio dat in landelijke gemeenten woont. Landelijke gemeenten hebben een omgevingsadressendichtheid van minder dan 1000.

Bron: Politiemonitor Bevolking, CBS.

De bovenstaande figuren laten zien dat de verwachte ontwikkelingen in de beschikbaarheid van de politie zich inderdaad voordoen. Voor elk jaar hebben we de samenhang tussen de mate van landelijkheid en de perceptie van de beschikbaarheid van de politie geschat. Voor alle vier dimensies van beschikbaarheid geldt dat tussen 1997 en 1999 het verband met de mate van landelijkheid omslaat. De voor landelijke gebieden nadelige ontwikkeling van de jaren 1993-

1997 blijkt meer dan goed gemaakt. Inwoners van landelijke gebieden zijn nu even (of zelfs meer) tevreden over de beschikbaarheid van de politie als inwoners van stedelijke gebieden (ook de coëfficiënt voor de relatie tussen landelijkheid en ontevredenheid over de reactiesnelheid wijkt niet significant af van nul).

In het onderstaande tekstkader voer ik een extra toets uit op de relatie tussen het financieringsbeleid en het effect op beschikbaarheid. Hieruit volgt dat een deel van het effect van het *nationale* financieringsbeleid waarschijnlijk het gevolg is van het *regionale* financieringsbeleid. Als landelijke regio's relatief meer middelen ontvangen, dan geldt dat ook voor landelijke gemeenten binnen een regio, en andersom. De verdeling van middelen binnen regio's is namelijk vaak een afgeleide van de verdeling tussen de regio's.

De verandering in de budgetverdeling en de beschikbaarheid van de politie direct gerelateerd

Laat de verschillende ontwikkeling in beschikbaarheid in landelijke en stedelijke regio's ook daadwerkelijk het effect van het financieringsbeleid zien? Om dit te onderzoeken relateren we het financieringsbeleid direct aan de verandering in de beschikbaarheid. De analyse beperkt zich tot de reactiesnelheid van de politie – een analyse voor de drie andere dimensies van beschikbaarheid levert soortgelijke resultaten op. We relateren de verandering in de ontevredenheid over de reactiesnelheid van de politie aan de groei in het politiebudget per inwoner en aan de mate van landelijkheid van een regio. Onderstaande tabel toont de resultaten van drie verschillende regressies.

Financieringsbeleid en ontevredenheid over reactiesnelheid politie, 25 politieregio's, 1997-2003

Te verklaren variabele: *verandering* in percentage inwoners ontevreden met reactiesnelheid politie (%-punten)

	(1) Samenhang mate van landelijkheid ^{a, b}	(2) Effect financieringsbeleid	(3) Afzonderlijk effect?
Percentage inwoners dat in landelijke gemeenten woont ^c	- 0,13 (0,04)**		- 0,10 (0,04)**
Groei in politiebudget per inwoner (%) ^d		- 0,39 (0,13)**	- 0,28 (0,12)**
Constante	6,94 (1,58)**	6,89 (1,73)**	9,24 (1,74)**
	n=25	n=25	n=25
	R ² =0,35	R ² =0,30	R ² =0,48

^a De getallen tussen haakjes zijn de standaardafwijkingen.

^b * significant op 10-procentsniveau; ** significant op 5-procentsniveau

^c We definiëren een landelijke gemeente als een gemeente met een gemiddelde dichtheid van minder dan 1000 adressen per km².

^d Groei voor 1997-2002.

Als we de geschatte coëfficiënten van de eerste en tweede regressie schalen, zien we dat het effect van het financieringsbeleid het onderscheid tussen landelijke en stedelijke regio's lijkt te weerspiegelen. Gemiddeld genomen is de ontevredenheid als gevolg van één van deze variabelen met 4,9 procentpunten afgenomen.

In de derde kolom zien we echter dat de verandering in ontevredenheid ook te maken heeft met een andere factor dan de budgetverdeling tussen regio's. De mate van landelijkheid is immers afzonderlijk significant. Het geschatte effect van het financieringsbeleid en ook de coëfficiënt van de mate van landelijkheid dalen hierdoor licht.

De verandering in de budgetverdeling en de beschikbaarheid van de politie direct gerelateerd (vervolg)

Uit gesprekken met politiemensen komt naar voren dat de meest plausibele verklaring van het afzonderlijke 'landelijkheidseffect' op de verandering in de beschikbaarheid de gelijktijdige verandering in de verdeling van middelen *binnen* de regio's is. Deze vormt namelijk een afspiegeling van de verdeling *tussen* regio's, want is gebaseerd op dezelfde budgetverdeelformules. Na 1996 is niet alleen een relatief groter deel van het budget naar landelijke regio's gegaan, maar is ook relatief meer budget in de landelijke gemeenten *binnen* deze regio's terecht gekomen. In landelijke regio's telde deze beweging zwaar aan, omdat de problematiek van politiesterkte in landelijke gemeenten daar sterker speelt dan in stedelijke regio's.

Eenzelfde analyse voor de jaren 1994-1997 ondersteunt deze verklaring. In deze periode bestaat een *positieve* samenhang tussen de verandering in ontevredenheid en de mate van landelijkheid – corrigerend voor het effect van het financieringsbeleid (de derde regressie uit bovenstaande tabel). In deze periode is het *regionale* financieringsbeleid inderdaad in het *nadeel* van landelijke gemeenten uitgedrukt – in navolging van het voor landelijke regio's nadelige *nationale* financieringsbeleid. Dit resultaat ondersteunt het idee dat het afnemende verschil tussen landelijke en stedelijke regio's in beschikbaarheid het gevolg is van een verandering in het financieringsbeleid – mede dankzij de invloed op van het nationale financieringsbeleid op het regionale beleid.

4.2.2 Gegevens van de politie

De politie houdt gegevens bij over de aanrijtijden voor verschillende vormen van hulpverlening. De registratie maakt niet alleen onderscheid naar aard van de melding (verkeer, mishandeling, inbraak, etc.), maar ook naar prioriteit. Vooral de reactietijd voor 'prioriteit 1' meldingen is van belang voor een goede beschikbaarheid. Het betreft verzoeken om hulpverlening waar een direct gevaar voor leven of gezondheid bestaat. Denk bijvoorbeeld aan gewapende overvallen, verkrachtingen, branden, etc. De norm voor een 'prio 1 melding' is een aanrijtijd van minder dan 15 minuten.

In landelijke regio's zijn er zo'n 4 prio 1 meldingen per 1000 inwoners per jaar. Voor regio's als IJsselland en Drenthe betekent dat gemiddeld 6 prio 1 meldingen per dag. Niet al deze meldingen komen uit landelijk gebied. Ook in rurale regio's woont maximaal 70 procent van de inwoners in landelijke gemeenten.¹¹ Om op tijd te zijn bij deze zeldzame prio 1 meldingen moet de politie permanent een (in termen van capaciteit) kostbare surveillance-eenheid in bedrijf hebben. De hoop is dat door de financieringsbeslissingen van de laatste jaren de landelijke korpsen goed in staat zijn de benodigde capaciteit hiervoor vrij te maken. Volgens jaarverslagen van verschillende politiekorpsen lukt het in 80 tot 90 procent van de prio 1 meldingen om binnen de 15 minuten aanwezig te zijn.

¹¹ Een landelijke gemeente heeft een gemiddelde dichtheid van minder dan 1000 adressen per km². Overigens doen inwoners van landelijke gebieden minder vaak een noodhulpverzoek aan de politie dan inwoners van stedelijke gebieden (Jaarverslag politie Drenthe 1997, p. 34).

Het is niet goed te bepalen of de situatie in stedelijke regio's beter is dan in landelijke regio's. De betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de in jaarverslagen van sommige korpsen vermelde aanrijtijden en reactietijden is onduidelijk, omdat de definitie van een prio 1 melding af en toe wijzigt (mede door invoering van het Geïntegreerde Meldkamersysteem). Daarnaast gebeurt de melding door de surveillance-eenheid niet altijd correct. De vertekening hierdoor is niet triviaal. Zo bleek in Drenthe een gat van zo'n 10 procentpunten te zitten tussen het aangegeven percentage prio 1 meldingen binnen de norm en het werkelijke percentage opgeschoond voor imperfecties (Jaarverslag Politie Drenthe, 1999).

Toetsen of de aanrijtijden voor prio 1 meldingen in landelijke gebieden de laatste jaren sterker verbeterd zijn dan in stedelijke gebieden is om dezelfde reden niet mogelijk. Betrouwbare en vergelijkbare tijdreeksen zijn niet beschikbaar (zie ook Algemene Rekenkamer, 2003a, p. 59).

4.2.3 Conclusie

De wijziging van het financieringsbeleid ten gunste van de landelijke regio's heeft in de perceptie van de burger aantoonbaar effect gehad op de beschikbaarheid van de politie. Het tot 1997 groeiende verschil in ontevredenheid over de beschikbaarheid van de politie tussen landelijke en stedelijke regio's is in de jaren 1998-2003 rechtgezet. Inwoners van landelijke regio's zijn nu niet meer ontevreden over de beschikbaarheid van de politie dan inwoners van stedelijke regio's. Dit resultaat is waarschijnlijk mede het gevolg van het feit dat tegelijk met de verandering in de verdeling van het politiebudget *tussen* regio's (ten gunste van landelijke regio's) de verdeling van het politiebudget *binnen* regio's is veranderd (ten gunste van landelijke gemeenten). We kunnen deze ontwikkeling in de perceptie van burgers niet naast cijfers over reactietijden van de politie zelf leggen. De spaarzame gegevens van de korpsen hierover zijn weinig betrouwbaar en slecht vergelijkbaar.

4.3 Invloed op opsporingsprestaties

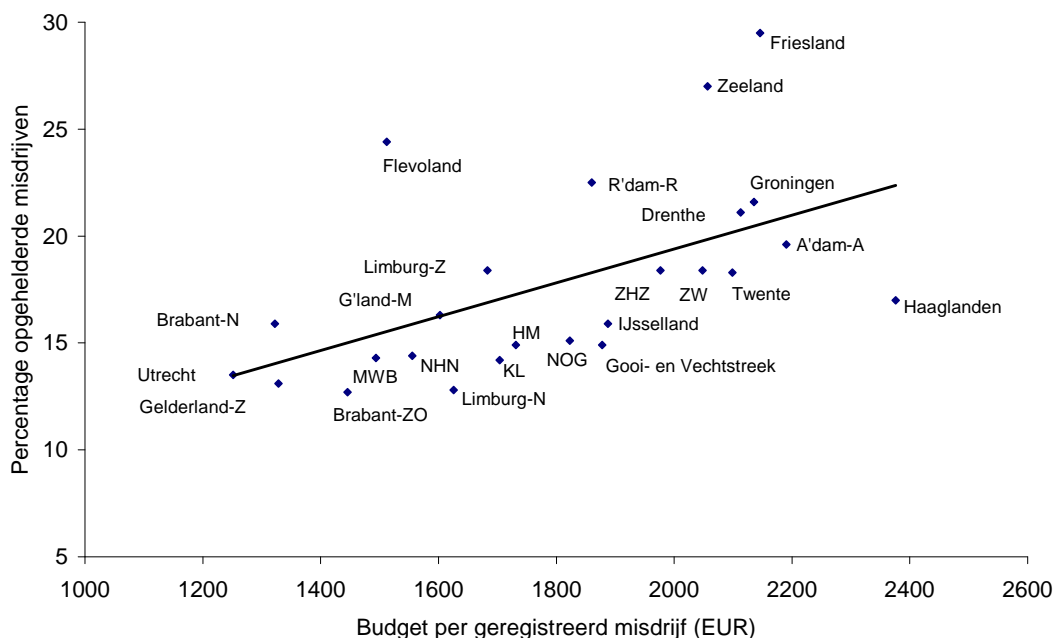
Tegenover de baten van meer politie in landelijke gebieden staan kosten. Deze kosten hangen samen met het niet inzetten van de betreffende middelen in regio's met veel criminaliteit ('opportunity costs' in economische termen). Deze paragraaf laat zien dat de verhouding tussen politiemiddelen en criminaliteit aantoonbare en omvangrijke consequenties heeft voor de prestaties van regiokorpsen op het gebied van criminaliteitsbestrijding en de prestaties van de gehele justitiële keten in een regio. We gaan in de eerste twee paragrafen in op de huidige situatie. We vergelijken Nederland vervolgens met Engeland en Wales. Daarna bediscussiëren we de ontwikkeling in de jaren 1993-2003. Tenslotte trekken we conclusies.

4.3.1 Verdeling van politiepersoneel en prestaties van regiokorpsen

Als criminaliteit geen duidelijk onderscheidende factor is bij de financiering, dan is het te verwachten dat de prestaties van regiokorpsen op het gebied van de criminaliteitsbestrijding uiteenlopen. Dat er een verband bestaat tussen politiemiddelen en politieprestaties op dit gebied is een bekend gegeven uit de economische literatuur (zie Pyle, 1983, hoofdstuk 6 en 7). Eerder empirisch onderzoek met Nederlandse gegevens laat dit ook zien (zie onder meer Van Tulder, 1985 en 1994, Van der Torre en Van Tulder 2001 en Smit et al., 2003). Dat de hoeveelheid beschikbare politiecapaciteit een belangrijke determinant is van opsporingsprestaties geeft ook een vergelijking tussen de politie in Nederland en Duitsland aan. Liedenbaum (2003) laat zien dat het verschil in ophelderingspercentage tussen de steden Münster en Utrecht voornamelijk is toe te schrijven aan een verschil in beschikbare capaciteit voor recherchewerk.

Om de verschillen tussen korpsen nader te onderzoeken richten we ons om een aantal redenen op de door de politie geregistreerde criminaliteit – en niet op de slachtofferenquêtes. Allereerst vanwege de bron van de prestatiemaatstaf: het aantal opgehelderde misdrijven als percentage van het totaal aantal geregistreerde misdrijven. Daarnaast maakt het een vergelijking met Engeland en Wales mogelijk. We houden zo goed mogelijk rekening met registratieverschillen tussen regio's. Dit laatste is van belang, omdat de verhouding slachtofferschap-geregistreerde criminaliteit sterk uiteenloopt tussen regio's.

Figuur 4.2 Verband tussen budget per geregistreerd misdrijf en het ophelderingspercentage, 25 politieregio's, 2002^a



^a MWB staat voor Midden- en West-Brabant; NHN: Noord-Holland-Noord; KL: Kennemerland; HM: Hollands-Midden; NOG: Noord-Oost Gelderland; ZHZ: Zuid-Holland-Zuid; ZW: Zaanstreek-Waterland.

Bron: CBS, Ministerie van BZK.

In lijn met bovengenoemde literatuur suggereert figuur 4.2 dat het inderdaad niet toevallig is dat het ophelderingspercentage sterke samenhang vertoont met het budget per misdrijf. In het tekstkader over een ‘productiefunctie voor criminaliteitsbestrijding’ op de volgende pagina schatten we de relatie tussen politiecapaciteit en het ophelderingspercentage. Zoals we daar uiteen zetten, houden we zo goed mogelijk rekening met verschillen in het ophelderingspercentage tussen regio’s die niets te maken hebben met beschikbare politiecapaciteit.

Uit deze vergelijking van korpsen blijkt dat voor een gemiddeld korps één procent meer budget bij gegeven criminaliteit een 0,1 procentpunt hoger ophelderingspercentage oplevert. Omdat in de praktijk meer criminaliteit zich nauwelijks vertaalt in meer budget kan het verschil in ophelderingspercentage tussen regio’s hierdoor oplopen tot 6 procentpunten – op een gemiddeld ophelderingspercentage van 17,8 procent.

Het ophelderingspercentage als prestatie maatstaf?

Uit de literatuur is bekend dat het ophelderingspercentage niet klakkeloos is te gebruiken als maatstaf voor de opsporingsprestatie (zie bijvoorbeeld Wiebrens, 2002 en Smit et al., 2003). Hieronder bediscussiëren we kort hoe we in deze studie omgaan met de tekortkomingen van het ophelderingspercentage als prestatie maatstaf.

(1) *Het ophelderingspercentage houdt geen rekening met verschillen in middelen van een korps bij gegeven criminaliteit.* Om deze reden is het ophelderingspercentage bij uitstek geschikt voor deze analyse. Dit onderzoek richt zich juist op de relatie tussen opsporingsprestaties en beschikbare middelen.

(2) *Vanwege verschillen in definities bestaat er ‘ruis’ in het ophelderingspercentage.* Zolang deze ‘ruis’ niet samenhangt met de hoeveelheid middelen die een korps heeft bij gegeven criminaliteit, dan leidt dit niet tot een vertekening in de resultaten. Wel kunnen de meetfouten resulteren in grotere standaardfouten van de schattingen.

(3) *Het ophelderingspercentage houdt geen rekening met verschillen in de regionale mix van criminaliteit; het is een ongewogen cijfer.* Sommige misdrijven zijn eenvoudiger op te lossen dan andere. In het ophelderingspercentage telt een fietsdiefstal even zwaar als een moord. We corrigeren hier deels voor door in de analyse het aandeel geweldsmisdrijven en het aandeel ordeverstoringen en vernielingen in de regionale criminaliteit mee te nemen (zie het hiernavolgende tekstkader). Om inzicht te krijgen in het resterende verstorende effect wegen we in de volgende paragraaf elke zaak van een door de politie aangeleverde en vervolgens veroordeelde verdachte met de bijbehorende strafzwaarte.

Conclusie is dat het ophelderingspercentage voor de doeleinden van deze studie een geschikte maatstaf vormt voor de opsporingsprestatie. Omdat de maatstaf geen rekening houdt met de ernst van het delict, gaan we hier in de volgende paragraaf expliciet op in. Wanneer we elke zaak van een veroordeelde verdachte wegen met de bijbehorende strafzwaarte vinden we hetzelfde verband tussen middelen en prestaties – al betreffen de conclusies dan de prestaties van de gehele justitiële keten in een regio.

Een productiefunctie voor criminaliteitsbestrijding

Met gegevens voor de jaren 2000-2002 schatten we de relatie tussen de capaciteit van een korps en de prestatie, het ophelderingspercentage. We houden daarbij zo goed mogelijk rekening met verschillen tussen regio's in het ophelderingspercentage die niet gerelateerd zijn aan de beschikbare capaciteit. Allereerst kan de meldingsbereidheid samenhangen met de middelen van een korps. Als de politie een ernstig gebrek aan middelen heeft, dan zijn mensen ook misschien minder geneigd melding te doen van een misdrijf.¹ We corrigeren hiervoor door de meldingsbereidheid voor geweldsdelicten op te nemen.² Deze variabele is bekend uit de Politiemonitor Bevolking. Omdat geweld niet in elke regio een even groot probleem is, nemen we ook het aandeel geweldsmisdrijven in de totale geregistreerde criminaliteit op. Daarnaast zijn er verschillen in de mix van criminaliteit die een politieregio te verwerken krijgt. Deze mix is van invloed op het gemak waarmee misdrijven zijn op te lossen. Zo hangt het aandeel geweldsmisdrijven positief samen met het ophelderingspercentage. We corrigeren voor deze verschillen door naast het aandeel geweldsmisdrijven ook het aandeel ordeverstoringen en vernielingen in de geregistreerde criminaliteit op te nemen. Tenslotte houden we rekening met mogelijke schaal-effecten in criminaliteitsbestrijding. De politieregio's verschillen namelijk sterk in omvang. Om deze reden nemen we de omvang van de criminaliteit in een regio op in de vergelijking. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de resultaten.

Het ophelderingspercentage en de beschikbare politiecapaciteit, 25 politieregio's, 2000-2002^{a, b, c}

Te verklaren variabele: percentage opgehelderde misdrijven in een politieregio

Totaal budget ^d	0,58 (0,12)**
Totaal aantal misdrijven	- 0,56 (0,11)**
Meldingsbereidheid geweldsdelicten (%)	- 0,30 (0,10)**
Aandeel geweldsmisdrijven in de totale criminaliteit (%)	0,32 (0,15)**
Aandeel ordeverstoringen en vernielingen in de totale criminaliteit (%)	0,40 (0,14)**
Constante	3,74 (0,91)**
	n=75
	R ² =0,56

^a Van alle variabelen is de natuurlijke logaritme genomen.

^b De getallen tussen haakjes zijn de standaardafwijkingen.

^c * significant op 10-procentsniveau; ** significant op 5-procentsniveau

^d Gemeten als het aantal budgetverdeelenheden (BVEs) dat een korps ontvangt. Voor een definitie zie bijlage 1.1.

Eén procent meer budget levert een 0,6 *procent* hoger ophelderingspercentage op – gegeven het niveau van criminaliteit. Voor een gemiddeld korps betekent dat een 0,1 procentpunt hoger ophelderingspercentage (gegeven een gemiddeld ophelderingspercentage van 17,8). Deze resultaten komen overeen met eerder onderzoek (zie bijvoorbeeld Smit et al., 2003). Eén procent meer criminaliteit (bij gegeven politiemiddelen) resulteert in een 0,6 *procent* lager ophelderingspercentage. Zoals de rechte lijn in figuur 4.2 al doet vermoeden, is er sprake van constante schaalopbrengsten: een hoger niveau van criminaliteit leidt niet tot een wijziging in het ophelderingspercentage als het politiebudget even hard meegroeit. Zoals verwacht leidt een hogere meldingsbereidheid tot een lager ophelderingspercentage. Als we deze resultaten vertalen naar figuur 4.2, dan betekent een 90 procent hogere verhouding politiemiddelen-criminaliteit voor een gemiddeld korps een 6 procentpunt hoger ophelderingspercentage. Dit is het maximale verschil tussen regio's in het ophelderingspercentage als gevolg van verschillen in de verhouding politiemiddelen-criminaliteit.

¹ Vanuit de literatuur is bekend dat verschillen in politiecapaciteit een zeer beperkte invloed hebben op de neiging tot het melden van een misdrijf bij de politie (Levitt, 1998). Het effect van deze factor op de geregistreerde criminaliteit is dus klein.

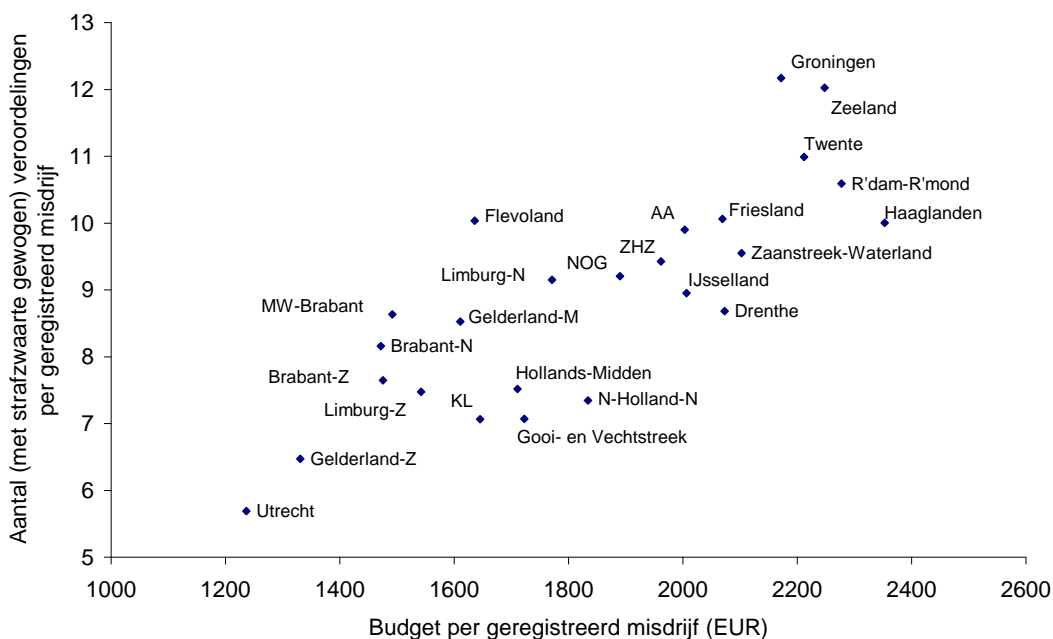
² In 2002 gaf 9 procent van de slachtoffers van een geweldsdelict aan dat zij het betreffende misdrijf niet meldden omdat de politie 'niets doet' (Permanent Onderzoek Leefsituatie, CBS).

4.3.2 Verdeling van politiepersoneel en prestaties van de justitiële keten

Het verband tussen politiemiddelen en prestaties zien we ook terug als we naar de gehele justitiële keten in een regio kijken. Dan gaat het er om dat een verdachte niet alleen wordt geïdentificeerd, maar ook dat hij of zij daadwerkelijk wordt veroordeeld (veroordelingen zijn transacties met het Openbaar Ministerie en schuldigverklaringen door de rechtbank). Figuur 4.3 laat zien dat er een duidelijk verband bestaat tussen de verdeling van het politiebudget en het aantal veroordelingen per geregistreerd misdrijf.

Met een door Wiebrens (2002) ontwikkelde methode wegen we iedere veroordeling met de bijbehorende strafzwaarte. Het gemiddelde aantal celdagen dat voor een misdrijf staat, geeft de zwaarte van de straf weer. In de voorgaande paragraaf gooiden we noodgedwongen alle misdrijven op één hoop. Gegeven de verschillen in de samenstelling van de 'criminaliteitsmix' tussen regio's geeft een dergelijk gewogen cijfer een betrouwbaarder beeld dan een ongewogen cijfer als het ophelderingspercentage.

Figuur 4.3 Politiebudget per geregistreerd misdrijf en prestatie van de justitiële keten, 25 politieregio's, 2001^a

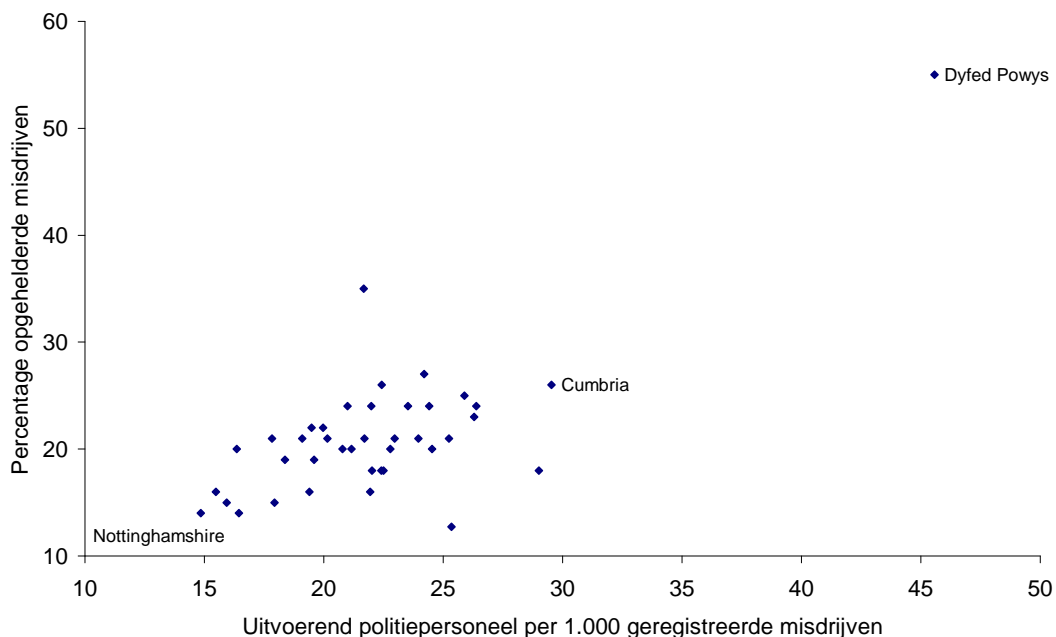


^a KL staat voor Kennemerland; NOG: Noord-Oost Gelderland; ZHZ: Zuid-Holland-Zuid; AA: Amsterdam-Amstelland.
Bron: CBS, Ministerie van BZK, Openbaar Ministerie.

4.3.3 Een vergelijking met Engeland en Wales

In hoofdstuk 2 concludeerden we dat de variantie in de verhouding politiepersoneel-criminaliteit tussen politieregio's even groot is in Engeland en Wales als in Nederland. Zien we in Engeland en Wales dan ook soortgelijke verschillen in opsporingsprestaties tussen regio's?

Figuur 4.4 Verdeling van (uitvoerend) politiepersoneel en het ophelderingspercentage, Engeland en Wales, 40 politieregio's, 2002^{a, b}

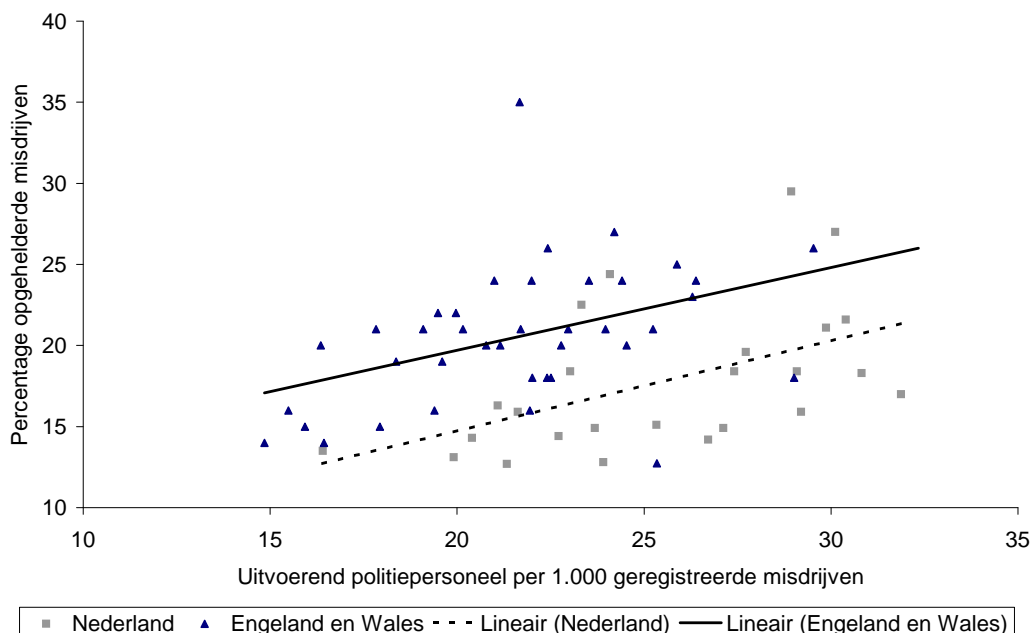


^a Het betreft het aantal geregistreerde, niet-administratieve opgehelderde misdrijven (voor achtergrondinformatie bij de Engelse definitie van een opgehelderd misdrijf zie Simmons en Dodd (2003), met name p. 110 en p. 119).

^b Gegevens voor Durham en North Yorkshire niet beschikbaar; City of London en Metropolitan Police zijn samengevoegd.

Bron: Simmons en Dodd (2003), Tabel 7.02, p. 121.

Figuur 4.5 Verdeling van (uitvoerend) politiepersoneel en het ophelderingspercentage, Nederland vs. Engeland en Wales, 2002^a



^a Exclusief politieregio Dyfed Powys.

Bron: CBS, Ministerie van BZK, Simmons en Dodd (2003).

Figuur 4.4 laat zien dat ook in Engeland en Wales een verband bestaat tussen de middelen van een korps en het ophelderingspercentage. Als we de uitbijter aan de rechterkant van de grafiek niet meenemen, dan verklaart de verhouding politiepersoneel-criminaliteit ongeveer 20 procent van de verschillen in de pakkans. Deze uitbijter, de regio Dyfed Powys, verstoort het verband overigens niet. Sterker nog, deze regio laat zien dat het effect op de pakkans nog steeds optreedt bij een relatief zeer grote omvang van het politiepersoneel.

In figuur 4.5 zetten we Nederland en Engeland en Wales naast elkaar. Om de figuur illustratief te doen zijn, laten we uitbijter Dyfed Powys buiten beeld. Belangrijkste les uit deze vergelijking is dat in beide landen – bij een gegeven criminaliteitsdruk in een regio – meer middelen zich in gelijke mate vertalen in een hogere pakkans. Een tweede les uit deze vergelijking is dat de verschillen in pakkans tussen regio's in Engeland en Wales vergelijkbaar zijn met Nederland. De regio Dyfed Powys daargelaten, is de variantie in pakkans in beide landen gelijk.

4.3.4 Ontwikkelingen 1993-2003

Als de verhouding tussen politiemiddelen en criminaliteitsdruk op dit moment zo sterk uiteenloopt tussen regio's, hoe heeft het financieringsbeleid van de laatste tien jaar uitgewerkt? In hoofdstuk 3 werd duidelijk dat de verschillen tussen regio's op dit punt nog altijd even groot zijn (de positie van individuele regio's is wel gewijzigd). Over de gehele periode sinds 1994 is de groei in het politiepersoneel immers niet groter geweest in regio's met veel criminaliteit dan in regio's met weinig criminaliteit.

We verwachten daarom dat de ongelijkheid tussen regio's in prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding nu ongeveer even groot is als in 1994. Daarnaast verwachten we dat in de tussenliggende jaren de ongelijkheid op dit punt door de omslag in het financieringsbeleid een slingerbeweging heeft gekend – net als de prestaties op het gebied van beschikbaarheid van de politie.

Ik toets deze verwachtingen op een aantal manieren. Vanwege de onbetrouwbaarheid van de poliestatistieken is iedere toets die op deze gegevens is gebaseerd weinig precies. Zoals gesteld zijn er verschillen in registratie van misdrijven en ophelderingen tussen korpsen. Het effect van deze meetfouten wordt groter wanneer we het ophelderingspercentage niet alleen tussen korpsen maar ook in de tijd gaan vergelijken. Zoals we hieronder laten zien, gaat niet alle nuttige informatie in de ruis verloren.

Variantie in prestaties regiokorpsen

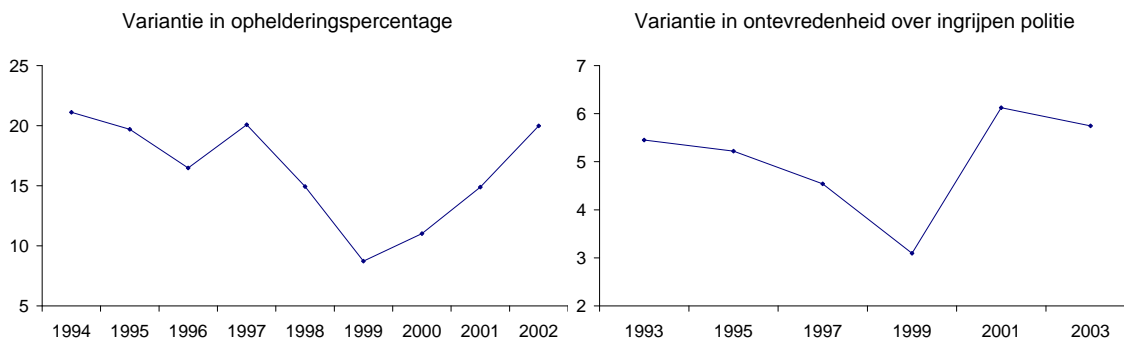
Een eerste en eenvoudige toets baseren we op de ontwikkeling in de variantie in prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding. De verwachting is dat de variantie tot 1998 toenam en

daarna weer afnam. Eerst kwam de verdeling van het politiebudget immers meer in lijn en daarna minder in lijn te liggen met de criminaliteitsdruk.

Naast het ophelderingspercentage gebruiken we ook de perceptie van de burger als prestatie-indicator. In de Politiemonitor Bevolking staat een vraag die sterk gerelateerd is aan de prestatie op het gebied van criminaliteitsbestrijding: 'Bent u het eens met de stelling: ze grijpen niet in?'. In 2003 was 25,1 procent van de ondervraagden het met deze stelling eens.

Figuur 4.6 bevestigt grofweg het verwachte beeld – al ligt het omslagpunt een jaar later. Sinds 1999 zijn de verschillen in prestaties tussen de korpsen ongeveer twee keer zo groot geworden. De figuur laat zien, dat de verschillen in politieprestaties tussen de regio's in 1993/1994 en 2002/2003 ongeveer gelijk waren. Dit bevestigt het idee dat er sprake is geweest van een slingerbeweging die per saldo weinig heeft veranderd in de ongelijkheid tussen regio's in prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding.

Figuur 4.6 Variantie in prestaties van regiokorpsen op het gebied van criminaliteitsbestrijding: ophelderingspercentage en ontevredenheid over ingrijpen van de politie, 25 politieregio's



Bron: CBS, Politiemonitor Bevolking.

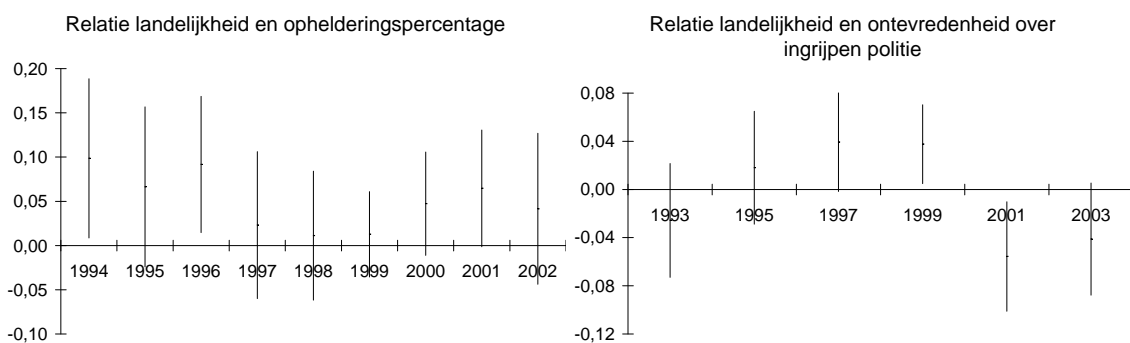
Verschillen tussen stad en platteland

Om in lijn met paragraaf 4.2 te toetsen of de verschillen in het niveau van handhaving tussen stad en platteland eerst afnamen en daarna toenamen, kijken we vervolgens naar de relatie tussen de prestaties en de mate van landelijkheid van een regio.

Ook nu gebruiken we zowel het ophelderingspercentage als de ontevredenheid over het ingrijpen van de politie als prestatie-indicatoren. Voor de analyse van verschillen in het ophelderingspercentage corrigeren we voor verschillen in de regionale ontwikkeling van de mix van criminaliteit. We beperken ons tot het aandeel geweldsmisdrijven in de totale criminaliteit, omdat het aandeel ordeverstoringen en vernielingen ook een indicator blijkt van de mate van landelijkheid van een regio.

Figuur 4.7 laat zien dat stedelijke regiokorpsen zowel in 1993/1994 als in 2002/2003 minder presteerden op het gebied van criminaliteitsbestrijding dan landelijke korpsen. Beide prestatie-indicatoren geven dit aan. In de perceptie van de burger zijn de verschillen iets toegenomen vergeleken met 1993. Het ophelderingspercentage geeft juist aan dat de verschillen in prestaties nu wat kleiner zouden zijn (vanwege de onbetrouwbaarheid van de gegevens hebben we te maken met grote standaardfouten). In de tussenliggende jaren zien we conform verwachting een omslag rond 1998/1999. Sinds 1999 is de ongelijkheid in prestaties tussen stad en platteland weer sterk gegroeid.

Figuur 4.7 Geschatte relatie tussen landelijkheid van een regio en prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding: ophelderingspercentage en ontevredenheid over ingrijpen politie (95% zekerheidsinterval), 25 politieregio's^{a, b}



^a Een positieve coëfficiënt betekent: hoe ruraler de regio, hoe hoger het ophelderingspercentage dan wel de ontevredenheid over het ingrijpen van de politie.

^b 'Landelijkheid' is gedefinieerd als het percentage inwoners van een regio dat in landelijke gemeenten woont, waarbij een landelijke gemeente een omgevingsadressendichtheid van minder dan 1000 heeft.

Bron: CBS, Politiemonitor Bevolking.

4.3.5 Conclusies

Door het financieringsbeleid loopt het ophelderingspercentage en ook het aantal veroordelingen per misdrijf sterk uiteen. Hetzelfde geldt de pakkans en de veroordelingskans: minder middelen bij gegeven criminaliteit betekent niet alleen minder opgespoorde, maar ook minder veroordeelde verdachten. Inwoners van stedelijke regio's zijn dan ook meer ontevreden over het ingrijpen van de politie dan inwoners van landelijke regio's. De situatie in Engeland en Wales is niet sterk verschillend: daar zien we soortgelijke verschillen in opsporingsprestaties tussen regio's. Door de slingerbeweging in het financieringsbeleid zien we in de tussenliggende jaren de verschillen tussen regio's in opsporingsprestaties eerst afnemen en daarna weer toenemen. Per saldo is de ongelijkheid tussen regio's op dit punt nu even groot als in 1994.

4.4 De afruil tussen gelijkheid in beschikbaarheid en gelijkheid in handhaving

De slingerbeweging in het financieringsbeleid maakt een afruil tussen gelijkheid in beschikbaarheid en gelijkheid in het niveau van handhaving zichtbaar. Als de overheid de verdeling van het politiebudget meer in lijn brengt met de criminaliteitsdruk, dan neemt de ongelijkheid tussen landelijke en stedelijke regio's in opsporingsprestaties af en neemt de ongelijkheid in beschikbaarheid van de politie toe. Dit laat de analyse voor de jaren 1993-1997 zien. Als de overheid de verdeling van het politiebudget in tegenstelde richting aanpast, zien we dat de ongelijkheid in het niveau van handhaving toeneemt en de ongelijkheid in beschikbaarheid afneemt. Dit laat de analyse voor de jaren 1998-2003 zien.

Een verklaring voor deze afruil is dat elk korps een constant en soortgelijk aandeel van de totale capaciteit aanwendt voor de verschillende politietaken. Alleen dan kunnen we verschuivingen in de verdeling van het *totale* politiebudget terugzien in veranderingen in prestaties op *deeltaken*.

Besteedt elk korps een soortgelijk aandeel aan opsporingsactiviteiten?

Het verband tussen middelen en opsporingsprestaties uit de vorige paragraaf suggereert dat de korpsen een soortgelijk aandeel van hun capaciteit aan opsporingsactiviteiten besteden. Wordt dit beeld bevestigd door andere bronnen?

Dat de korpsen een vaste verdeling van functies hanteren, blijkt uit het aandeel functies dat tot de recherchefunctie kan worden gerekend. Op basis van het 'Landelijk Functiehuis' blijkt de variatie rond het gemiddelde aandeel van 15 procent zeer gering te zijn (Ministerie van BZK, 2003, tabel 2.10, p. 24). Overigens kunnen we aan de hand van deze gegevens geen uitspraak doen over de totale opsporingscapaciteit. Opsporing kan ook worden uitgevoerd door personeel dat geen recherchefunctie heeft. Punt is dat de functieverdeling weinig verschilt tussen korpsen.

Een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de tijdsbesteding van politiekorpsen geeft vervolgens een beeld van verschillen tussen korpsen in de totale opsporingscapaciteit (zie Algemene Rekenkamer, 2003b, p. 26 en bijlage 2, p. 47). De gegevens komen uit het tijdregistratiesysteem van de politie dat gebaseerd is op het Activiteitencodetabel Nederlandse Politie. Voor de vier korpsen die gegevens leverden, bedroeg de recherchecapaciteit respectievelijk 9, 10, 10 en 12 procent van de totale bruto capaciteit. Ook nu zien we geringe verschillen in het aandeel capaciteit dat korpsen aanwenden voor opsporingsactiviteiten.

Conclusie is dat zowel gegevens over de functieverdeling als tijdregistratiegegevens laten zien, dat de korpsen een soortgelijk aandeel van hun middelen aan opsporing besteden.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Laten we het streven van de laatste jaren naar meer gelijkheid in beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie als voorbeeld nemen. Het garanderen van een goede beschikbaarheid en bereikbaarheid is een relatief kostbare zaak in landelijke regio's. Zij zagen hun middelen dan ook relatief sterk groeien bij een gegeven niveau

van criminaliteit. Omdat zij een vast deel van hun capaciteit besteedden aan opsporingsactiviteiten, resulteerde dit beleid niet alleen in een verbetering in de beschikbaarheid en bereikbaarheid tot het nationale niveau, maar ook tot een verbetering in de opsporingsprestaties tot *boven* het nationale niveau. Meer gelijkheid in beschikbaarheid en bereikbaarheid ging dus gepaard met minder gelijkheid in het niveau van handhaving.

Onderzoek op het gebied van de tijdsbesteding van de politie maakt aannemelijk dat de korpsen inderdaad een soortgelijk aandeel van de capaciteit inzetten op het gebied van de opsporing. Het nabijstaande tekstkader zet gegevens van het Ministerie van BZK over de functieverdeling binnen de korpsen en de resultaten van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naast elkaar. Beide bronnen bevestigt het beeld van een vaste, niet tussen korpsen verschillende, toewijzing van middelen aan de opsporing.

De overeenkomsten tussen korpsen in toedeling van middelen aan verschillende politietaken lijkt vooral het gevolg van regels voor de functieverdeling binnen korpsen – en niet zo zeer van complementariteit tussen taken. Deze complementariteit is immers beperkt. Zo nemen agenten inderdaad vaak eenvoudige misdrijven voor hun rekening, maar zijn alle ‘zwaardere’ zaken voor de recherche.

Als de verdeling van capaciteit inderdaad vooral regelgestuurd is, dan zou geen duidelijk verband moeten bestaan tussen regiospecifieke omstandigheden en de capaciteitsverdeling. Een recent rapport van de Algemene Rekenkamer bevestigt dit beeld: ‘De korpsen koppelen de doelstellingen in de jaarplannen niet of nauwelijks aan in te zetten capaciteit. Evenmin leggen ze in de jaarplannen vast hoeveel capaciteit de regio wil besteden aan handhaven van de openbare orde, de hulpverlening en de opsporing.’ (Algemene Rekenkamer, 2003b, p. 26).

Conclusie is dat ongelijke regiospecifieke omstandigheden (niveau van criminaliteit, spreiding van de bevolking) in combinatie met een soortgelijke verdeling van capaciteit naar politietaken leidt tot een afruil tussen gelijkheid in handhaving versus gelijkheid in beschikbaarheid.

4.5 Conclusies

De verdeling van het politiebudget heeft aantoonbare effecten op verschillen in prestaties van de regiokorpsen. Allereerst zien we sterke effecten op verschillen tussen regio’s in opsporingsprestaties. Het verschil in het ophelderingspercentage als gevolg van de wijze waarop het politiebudget is verdeeld kan oplopen tot 6 procentpunten – op een gemiddeld ophelderingspercentage van 17,8 procent. Soortgelijke verschillen zien we terug in de prestaties van de gehele justitiële keten in een regio. Inwoners van stedelijke regio’s zijn dan ook meer ontevreden over het ingrijpen van de politie dan inwoners van landelijke regio’s. Een analyse

voor Engeland en Wales laat een soortgelijke samenhang zien tussen opsporingsprestaties en politiemiddelen bij gegeven criminaliteit in een regio.

Hier staat tegenover dat inwoners van landelijke regio's even tevreden zijn over de beschikbaarheid van de politie als inwoners van stedelijke regio's. Door regio's met weinig criminaliteit toch relatief goed te bedienen, blijkt de gelijkheid op het gebied van beschikbaarheid verzekerd.

Toen de overheid in de jaren 1993-1997 de budgetverdeling meer in lijn bracht met de criminaliteitsdruk, nam de ongelijkheid tussen landelijke en stedelijke regio's in opsporingsprestaties af. Tegelijkertijd nam de ongelijkheid in beschikbaarheid van de politie toe. Door de criminaliteitsdruk na deze jaren een minder groot gewicht te geven, nam de ongelijkheid in het niveau van handhaving weer toe. Tegelijk nam de ongelijkheid in beschikbaarheid af. Per saldo is er in de periode 1993-2003 weinig veranderd. Ook in 1993/1994 bestond de huidige combinatie van gelijkheid in beschikbaarheid en ongelijkheid in handhaving.

Deze afruil tussen gelijkheid in beschikbaarheid en gelijkheid in niveau van handhaving bestaat omdat verschillende regionale omstandigheden (in termen van criminaliteit en spreiding van de bevolking) niet worden vertaald naar verschillen in de verdeling van het korpsbudget naar politietaken. Zo blijkt het aandeel researchcapaciteit niet tussen landelijke en stedelijke regio's te verschillen. De achtergrond hiervan ligt waarschijnlijk vooral in regels voor de functieverdeling binnen de korpsen.

5 Conclusies en beleidsafwegingen

5.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk gaan we in op de centrale vraag van dit onderzoek: wat is de invloed van de regionale budgetverdeling op verschillen in politiestatistiek? Vervolgens discussiëren we de betekenis van de resultaten voor de afwegingen waar de overheid nu voor staat.

5.2 De afruil tussen gelijke beschikbaarheid en gelijke handhaving

Dit onderzoek laat allereerst zien dat de budgetverdeling de beschikbaarheid van de politie en het niveau van handhaving in een regio beïnvloedt. Daarnaast laten de resultaten zien dat een afruil bestaat in gelijkheid in beschikbaarheid en gelijkheid in handhaving.

Budgetverdeling heeft aantoonbare effecten op ongelijkheid in politiestatistiek

De budgetverdeling heeft allereerst sterke effecten op verschillen tussen regio's in opsporingsstatistiek. Als gevolg van de budgetverdeling is de kans dat de politie een aangegeven misdrijf oplost afhankelijk van de regio waarin het slachtoffer woont. Het verschil in het opklaringspercentage als gevolg van de wijze waarop het politiebudget is verdeeld kan oplopen tot 6 procentpunten – op een gemiddeld opklaringspercentage van 17,8 procent. We zien deze verschillen terug in de statistiek van de gehele justitiële keten in een regio. Door de budgetverdeling loopt niet alleen de pakkans, maar ook de veroordelingskans sterk uiteen tussen de regio's. De Politie-monitor Bevolking laat dan ook zien dat inwoners van stedelijke regio's minder tevreden zijn over het ingrijpen van de politie dan inwoners van landelijke regio's.

Hier staat tegenover dat inwoners van landelijke regio's even tevreden zijn over de beschikbaarheid van de politie als inwoners van stedelijke regio's. Door regio's met weinig criminaliteit toch relatief goed te bedienen, blijkt de gelijkheid op het gebied van beschikbaarheid verzekerd.

In Engeland en Wales vinden we een soortgelijk verband tussen de budgetverdeling en opsporingsstatistiek. De verdeling van politiepersoneel blijkt in Engeland en Wales niet méér in lijn te liggen met de criminaliteitsdruk dan in Nederland. Klaarblijkelijk geldt ook in Engeland en Wales dat veel belang wordt gehecht aan een goede beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie in meer landelijke regio's. De opsporingsstatistiek lopen om deze reden ongeveer net zo sterk uiteen tussen regio's als in Nederland. De ervaring in Engeland en Wales suggereert dat ook een zeer sterke uitbreiding van de politiemiddelen bij gegeven criminaliteit minstens een proportionele verbetering in de opsporingsstatistiek oplevert. De regio

Dyfed Powys heeft twee keer zo veel politiepersoneel per geregistreerd misdrijf als de gemiddelde regio en realiseert daarmee een ophelderingspercentage van 55 procent – tegen een landelijk gemiddelde van 19 procent.

Afruïl tussen gelijke beschikbaarheid en gelijke handhaving

Een analyse van de effecten van het financieringsbeleid in de afgelopen tien jaar laat zien dat een afruïl bestaat tussen gelijkheid in het niveau van handhaving en gelijkheid in beschikbaarheid en bereikbaarheid. Door veranderende politieke voorkeuren heeft het financieringsbeleid de afgelopen tien jaar een slingerbeweging gekend. In de jaren tot 1996 kwam de budgetverdeling meer in lijn te liggen met de criminaliteitsdruk. Na 1996 zien we de tegenovergestelde beweging, waarbij beschikbaarheid en bereikbaarheid een groter en de criminaliteitsdruk een kleiner gewicht heeft gekregen in de verdeling.

De omslag in de financiering zien we met enige vertraging terug in verschillen in prestaties van de regiokorpsen. Tot 1998 nam de achterstand van stedelijke regio's op landelijke regio's in prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding af. Tegelijkertijd ontstond een voorsprong van stedelijke regio's op landelijke regio's in prestaties op het gebied van beschikbaarheid. Inwoners van landelijke regio's werden in vergelijking tot stedelijke regio's steeds minder tevreden over de reactiesnelheid, aanspreekbaarheid en zichtbaarheid van de politie.

Na 1998 is deze trend omgeslagen: sindsdien zijn de verschillen tussen regiokorpsen in prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding sterk toegenomen. Dit zien we terug in hogere ophelderingspercentages en lagere ontevredenheid over het ingrijpen van de politie in landelijke regio's vergeleken met stedelijke regio's. De beschikbaarheid van de politie in landelijke regio's verbeterde weer ten opzichte van de stedelijke regio's. Dat was ook precies de reden waarom de financiering in 1996 gewijzigd werd. Deze beleidswijziging heeft het gewenste effect opgeleverd: zoals gezegd zijn op dit moment inwoners van landelijke regio's even tevreden over de beschikbaarheid van de politie als inwoners van stedelijke regio's.

Per saldo is in de laatste tien jaar weinig veranderd in de verschillen in politieprestaties. Na de slingerbeweging zijn we weer terug in de situatie zoals die bestond tijdens de vorming van de regiokorpsen in 1993/1994. De verschillen tussen regio's in prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding zijn weer ongeveer even groot als toen. Daar tegenover staat dat gelijkheid tussen regio's in beschikbaarheid van de politie weer is verzekerd.

5.3 Ontsnappen aan de afruil?

Betekent het bereiken van grotere gelijkheid in handhaving noodzakelijkerwijs grotere ongelijkheid in beschikbaarheid? In dat geval is de vraag of minder ongelijkheid tussen regio's in het niveau van handhaving een grotere ongelijkheid in beschikbaarheid waard is. Als de overheid zou kunnen ontsnappen aan de afruil tussen beide doelstellingen, dan zou gelijkheid in beschikbaarheid kunnen samengaan met gelijkheid in handhaving.

Deze afruil tussen gelijkheid in beschikbaarheid en gelijkheid in niveau van handhaving bestaat omdat verschillende regionale omstandigheden (in termen van criminaliteit en spreiding van de bevolking) niet worden vertaald naar verschillen in de verdeling van het korpsbudget naar politietaken. Zo blijkt het aandeel recherchecapaciteit niet tussen landelijke en stedelijke regio's te verschillen. Als landelijke regio's vanwege de wens tot een goede beschikbaarheid in deze gebieden meer middelen hebben bij gegeven criminaliteit dan stedelijke regio's, dan realiseren zij een betere opsporingsprestatie dan stedelijke regio's. Dit verklaart waarom landelijke regio's op gelijk niveau presteren in termen van beschikbaarheid én hogere ophelderingspercentages weten te realiseren. De achtergrond van de vaste toedeling van capaciteit naar taken ligt waarschijnlijk vooral in regels voor de functieverdeling binnen de korpsen.

Als de korpsen flexibeler zouden zijn in het aanwenden van hun budget voor verschillende politietaken, dan ontstaat een mogelijkheid om te ontsnappen aan deze afruil. Als de landelijke regio's in vergelijking tot stedelijke regio's een groter aandeel van hun middelen zouden aanwenden voor het garanderen van een goede beschikbaarheid, dan zou door een herschikking van middelen gelijkheid in het niveau van handhaving te bereiken zijn, zónder dat een grotere ongelijkheid in beschikbaarheid ontstaat. Dat zou een verschuiving betekenen van opsporingscapaciteit van regio's met veel middelen bij gegeven criminaliteit naar regio's met weinig middelen bij gegeven criminaliteit.

Het zijn overigens niet de meest verstedelijkte regio's die de minste middelen hebben bij een gegeven niveau van criminaliteit (zie het tekstkader op de volgende pagina). Het onderscheid tussen stedelijke en landelijke regio's loopt dus niet één op één met het onderscheid tussen regio's met veel dan wel weinig middelen gelet op hun criminaliteit. Voorbeelden van regio's met weinig middelen bij gegeven criminaliteit zijn Utrecht, Gelderland-Zuid en de Brabantse regio's.

Veel criminaliteit, weinig politiemiddelen: om welke politieregio's gaat het?

Het beantwoorden van de vraag welke regio relatief weinig politiemiddelen heeft bij gegeven criminaliteit wordt bemoeilijkt door het feit dat sommige regio's met specifieke omstandigheden te maken hebben. Limburg-Zuid kent veel grensoverschrijdende criminaliteit, Friesland heeft veel oppervlaktewater, Rotterdam-Rijnmond heeft de haven, etc. Ondanks deze regiospecifieke verschillen in werkdruk blijkt de verhouding politiepersoneel-criminaliteit sterk samen te hangen met prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding. Dit laat hoofdstuk 4 zien. Klaarblijkelijk besteden regio's een soortgelijk deel van hun capaciteit aan toezicht en opsporing. Daarom is het zinvol om naar de verhouding tussen de criminaliteitsdruk en de totale capaciteit te kijken. Natuurlijk slokt criminaliteitsbestrijding niet alle politiecapaciteit op. Precieze gegevens over de wijze waarop de korpsen hun tijd besteden zijn echter niet beschikbaar.¹ Daarom gaan we uit van de totale capaciteit. Tenslotte bestaan er verschillen in geregistreerde criminaliteit tussen regio's die samenhangen met definitiekwesties, prioriteiten, etc. Voor deze 'ruis' in de meting van de criminaliteitsdruk kunnen we slechts beperkt corrigeren.² Uit nadere analyse blijkt dat de samenstelling van de criminaliteitsmix de volgorde niet beïnvloedt.³ De onderstaande tabel laat de vijf regio's met de laagste verhouding politiebudget-criminaliteit zien.

De vijf politieregio's met de minste politiecapaciteit in verhouding tot de criminaliteitsdruk, 2002

	Totale budget (dzd euro) ^a	Criminaliteitsdruk: aantal geregistreerde misdrijven	Budget per geregistreerd misdrijf
Utrecht	160.683	128.415	1.251
Brabant-Noord	70.273	53.141	1.322
Gelderland-Zuid	62.176	46.807	1.328
Brabant-Zuid-Oost	89.320	61.787	1.446
Midden- en West-Brabant	136.082	91.110	1.494

^a Bron: Ministerie van BZK (2003), zie bijlage 1.1.

De tabel laat zien, dat de regio's met de meeste criminaliteit niet noodzakelijk onderaan staan. Regio's met een lage verhouding politiepersoneel-criminaliteit zijn relatief vaak gebieden die noch zeer stedelijk, noch zeer landelijk zijn. Voorbeelden zijn Utrecht, de Brabantse regio's en Gelderland-Zuid. De zeer stedelijke regio's en de zeer landelijke regio's zijn wat criminaliteitsbestrijding betreft relatief goed bedeed – de middengroep van regio's relatief minder goed. Dit was overigens al in 1994 het geval.

¹ Niet meer dan 30 procent van de diensttijd lijkt betrekking te hebben op criminaliteit (Kruissink, 1993).

² De Politiemonitor Bevolking (PMB) kent dit probleem niet. Het is echter niet goed mogelijk om de redenen voor het niet melden van misdrijven zo te verwerken dat met de PMB een betere indruk ontstaat van de (voor de politie relevante) verschillen in criminaliteitsdruk.

³ Elke misdrijf categorie kan gewogen worden met de gemiddelde tijd die het kost om het te registreren en op te lossen (bron: IBO, 1999). Deze methode levert geen wezenlijk ander beeld op. Om deze reden presenteren we de resultaten van bovenstaande, meer eenvoudige methode.

Referenties

- Algemene Rekenkamer, 1997, *Ontwikkeling en herverdeling politiesterkte 1994-1995*, TK 25385 Nr.2, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer, 2003a, *Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem*, TK 28970 Nr.2, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer, 2003b, *Zicht op taakuitvoering politie*, TK 28791 Nr.2, Den Haag.
- European Sourcebook, 2003, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2003*, Home Office/École des Sciences Criminelles/WODC, Den Haag.
- Fraanje, R., 1998, Vechten tegen geweld: meer politie belangrijk, maar niet genoeg, *CD/Actueel*, 17 januari 1998.
- Glaeser, E.L. en B. Sacerdote, 1999, Why is there more crime in cities?, *Journal of Political Economy*, 107 (6), pp. S225-S258.
- Goudriaan, R., F. van Tulder, J.L.T. Blank, A. van der Torre en B. Kuhry, 1989, *Doelmatig dienstverleners*, Sociale en Culturele Studie No. 11, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- Heide, W. van der en A.Th.J. Eggen (red.), 2003, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001*, Reeks Onderzoek en Beleid Nr. 211, WODC en CBS, Den Haag.
- IBO-Politiezorg, 1999, *Politiezorg*, Rapport nr. 3, Den Haag.
- Kovandzic, T.V. en J.J. Sloan, 2002, Police levels and crime levels revisited, *Journal of Criminal Justice*, 30, pp. 65-76.
- Kruissink, M., 1993, Politie-prestaties meten. Problemen en toekomstperspectief, *Tijdschrift voor Criminologie*, 35 (1), pp. 27-44.
- Levitt, S.D., 1997, Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime, *American Economic Review*, 87 (3), pp. 270-290.
- Levitt, S.D., 1998, The Relationship Between Crime Reporting and Police: Implications for the Use of Uniform Crime Reports, *Journal of Quantitative Criminology*, 14 (1), pp. 61-81.

- Levitt, S.D., 2002, Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime: Reply, *American Economic Review*, 92 (4), pp. 1244-1250.
- Liedenbaum, C., 2003, *Opheldering gezocht! Een vergelijkend onderzoek naar de verklaringen voor het verschil in ophelderingspercentage tussen Utrecht en Münster*, Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, Enschede.
- Ministerie van BZK, 2003, *Kerngegevens Nederlandse Politie 2002*, Den Haag.
- Ministerie van Justitie, 2000, *Juridische infrastructuur in internationaal perspectief – Criminaliteitsbeheersing*, Den Haag.
- Pyle, D.J., 1983, *The Economics of Crime and Law Enforcement*, St. Martins Press, New York.
- SCP (Sociaal Cultureel Planbureau), 2003, *De sociale staat van Nederland*, Den Haag.
- Simmons, J. en T. Dodd (red.), 2003, *Crime in England and Wales 2002/2003*, Home Office Statistical Bulletin, Londen.
- Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meijer en P.P.J. Groen, 2003, *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*, WODC, Den Haag.
- Tulder, F.P. van, 1985, *Criminaliteit, pakkans en politie. Schattingen met een macromodel*, Cahier 45, Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- Tulder, F.P van, 1994, *Van misdaad tot straf*, Sociale en Culturele Studies No. 21, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Vollaard, B.A., 2003, Performance contracts for police forces, CPB Document Nr. 31, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Wiebrens, C.J., 2002, Celdagen zeggen meer over doelmatigheid politie, *ESB*, 87 (4389), pp. 900-903.
- Wiebrens, C.J. en F.P. van Tulder, 2003, Veiligheid en openbare orde, in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën*, SDU, Den Haag, pp. 53-80.

Bijlage: gebruikte gegevens met definities en bronnen

In deze bijlage staan de gegevens die voor de empirische analyse zijn gebruikt. De gegevens zijn in drie categorieën geordend:

1. **Verdeling politiemiddelen.** Bijlage 1.1 geeft de omvang van het politiebudget per politieregio weer in de jaren 2000 tot 2002. Bijlage 1.2 laat de omvang van het politiepersoneel van de korpsen in de jaren 1994-2002 zien: deze gegevens zijn gebruikt voor de analyse in hoofdstuk 3. Bijlage 1.3 relateert de omvang van het politiepersoneel aan het inwonertal in een regio.
2. **Omvang criminaliteit.** Bijlage 2.1 geeft de kans op een misdrijf per regio aan en bijlage 2.2 het aantal geregistreerde misdrijven.
3. **Resultaten van politiewerk.** Bijlage 3.1 omvat indicatoren van de pakkans en de veroordelingskans per regio. Bijlage 3.2 tot 3.5 geeft de ontevredenheid over de beschikbaarheid van de politie op vier dimensies. Bijlage 3.6 betreft de ontevredenheid over het ingrijpen van de politie.
4. **Politie in Engeland en Wales.** Bijlage 4.1 geeft voor Engeland en Wales de gebruikte gegevens.

Bijlage 1.1 Toegekend budget (in budgetverdeelenheden, BVEs), 25 politieregio's, 2000-2002^a

	2000	2001	2002
Groningen	1532	1637	1661
Friesland	1345	1523	1539
Drenthe	1011	1074	1074
IJsselland	1059	1143	1147
Twente	1386	1463	1485
NO-Gelderland	1508	1626	1658
Gelderland-Midden	1566	1596	1599
Gelderland-Zuid	1111	1166	1198
Utrecht	2963	3030	3096
Noord-Holland-Noord	1235	1344	1397
Zaanstreek-Waterland	729	757	776
Kennemerland	1405	1398	1369
Amsterdam-Amstelland	5613	5761	5834
Gooi- en Vechtstreek	662	668	687
Haaglanden	4173	4492	4543
Hollands Midden	1773	1845	1869
Rotterdam-Rijnmond	5169	5385	5442
Zuid-Holland-Zuid	1169	1217	1213
Zeeland	911	941	941
MW-Brabant	2449	2586	2622
Brabant-Noord	1288	1348	1354
Brabant-Zuid-Oost	1614	1702	1721
Limburg-Noord	1094	1116	1146
Limburg-Zuid	1861	1881	1984
Flevoland	711	838	860
Totaal	45336	47535	48213

^a Definitie: Een budgetverdeelenheid is gelijk aan het totale budget van een politiekorps gedeeld door het (jaarlijks vastgestelde) normbedrag. In 2002 bedroeg het normbedrag EUR 51.900,20.

Bron: Ministerie van BZK (Kerngegevens Nederlandse Politie).

Bijlage 1.2 Omvang van het politiepersoneel, 25 politieregio's, 1994-2002

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Groningen	1301	1402	1411	1423	1425	1498	1547	1622	1659
Friesland	1090	1181	1235	1249	1244	1283	1351	1485	1587
Drenthe	614	938	927	881	947	988	1032	1127	1126
IJsselland	924	1003	999	1001	1010	1113	1227	1325	1355
Twente	1200	1297	1355	1370	1404	1438	1496	1572	1592
NO-Gelderland	1366	1395	1399	1396	1436	1466	1521	1615	1650
Gelderland-M	1261	1358	1399	1389	1412	1461	1503	1639	1687
Gelderland-Zuid	975	1017	1027	1057	1059	1080	1103	1239	1257
Utrecht	2416	2585	2649	2720	2922	2866	2866	3142	3264
N-Holland-N	988	1052	1112	1159	1185	1199	1159	1251	1451
Z'strek-W'land	566	618	654	692	689	724	700	785	788
Kennemerland	1145	1273	1320	1338	1354	1397	1423	1539	1632
A'dam-A'land	4406	4628	4785	4887	4990	5100	5017	5301	5299
G'- en V'strek	493	526	595	602	579	538	595	695	684
Haaglanden	3428	3709	3831	3942	3578	3947	3964	4337	4555
Hollands-M	1388	1484	1482	1537	1614	1670	1776	1846	1933
R'dam-R'mond	4570	4904	5010	4868	4773	4690	4774	5052	5321
Z-Holland-Zuid	841	939	951	980	993	1062	1151	1228	1266
Zeeland	752	802	807	836	842	892	937	993	981
MW-Brabant	1863	2128	2193	2403	2166	2212	2210	2494	2730
Brabant-Noord	1065	1154	1181	1225	1251	1282	1226	1476	1505
Brabant-ZO	1418	1551	1568	1607	1618	1672	1717	1876	1938
Limburg-Noord	942	990	1000	970	1030	1046	1086	1187	1208
Limburg-Zuid	1617	1740	1790	1757	1803	1785	1746	1875	1909
Flevoland	491	556	597	622	661	740	773	910	1004
Totaal	37121	40230	41277	41911	41985	43149	43900	47611	49381

^a Definitie: Omvang van het politiepersoneel (aantal personen, uitvoerend en administratief).

Bron: Ministerie van BZK (Kerngegevens Overheidspersoneel).

Bijlage 1.3 Politiepersoneel per 100.000 inwoners, 25 politieregio's, 1994-2002^a

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Groningen	234	251	253	255	255	268	275	286	291
Friesland	180	194	202	203	201	207	216	236	249
Drenthe	195	206	203	191	204	212	220	238	235
IJsselland	200	216	214	214	214	233	255	278	281
Twente	206	221	230	232	237	242	251	258	260
NO-Gelderland	181	184	183	182	186	189	196	207	210
Gelderland-M	203	216	222	219	223	230	235	254	261
Gelderland-Zuid	206	213	213	218	215	217	220	244	244
Utrecht	229	243	247	254	271	261	261	283	291
N-Holland-N	174	184	193	200	203	204	196	210	233
Z'strek-W'land	197	214	225	237	234	244	233	260	258
Kennemerland	234	260	268	271	273	281	284	304	334
A'dam-A'land	502	527	546	558	567	573	561	591	590
G'- en V'strek	210	224	255	249	240	231	246	288	282
Haaglanden	372	402	414	424	383	420	419	454	473
Hollands-M	190	202	201	207	217	223	237	245	256
R'dam-R'mond	385	411	421	408	399	389	394	413	432
Z-Holland-Zuid	178	198	199	204	206	218	236	251	258
Zeeland	207	219	220	227	228	241	252	265	260
MW-Brabant	182	206	212	239	214	216	214	240	261
Brabant-Noord	189	203	206	203	206	210	199	238	241
Brabant-ZO	211	229	230	231	231	237	242	263	270
Limburg-Noord	196	205	206	199	211	213	221	240	243
Limburg-Zuid	251	269	276	271	278	275	269	289	296
Flevoland	194	212	219	221	225	241	244	277	294
Totaal	244	261	266	269	268	274	277	298	307

^a Definitie: Omvang van het politiepersoneel (aantal personen, uitvoerend en administratief) per 100.000 inwoners.

Bron: Ministerie van BZK, CBS.

Bijlage 2.1 Kans op misdrijf, 25 politieregio's, 1993-2003^a

	1993	1995	1997	1999	2001	2003
Groningen	46,0	46,6	45,7	43,7	40,8	36,3
Friesland	45,5	41,6	45,1	45,4	39,1	39,6
Drenthe	41,1	39,6	40,6	41,1	36,1	37,0
IJsselland	39,3	48,0	44,9	43,4	39,0	39,2
Twente	39,8	45,0	49,1	44,5	35,4	40,4
NO-Gelderland	46,2	46,6	45,3	41,5	37,7	37,3
Gelderland-Midden	50,7	52,8	48,5	47,2	41,2	52,0
Gelderland-Zuid	50,3	55,7	51,7	47,0	47,5	46,3
Utrecht	58,1	62,5	57,0	55,6	53,9	53,5
Noord-Holland-Noord	51,2	52,0	52,4	48,0	52,0	48,1
Zaanstreek-Waterland	50,9	49,9	54,0	45,8	49,2	45,3
Kennemerland	49,3	56,4	55,0	51,5	50,7	47,2
Amsterdam-Amstelland	61,0	61,5	60,4	60,7	61,2	56,3
Gooi- en Vechtstreek	55,1	60,6	52,0	51,5	52,7	47,0
Haaglanden	50,7	56,3	59,1	54,2	56,8	54,6
Hollands Midden	54,8	53,4	52,6	51,3	51,1	50,1
Rotterdam-Rijnmond	54,6	57,0	53,0	52,4	54,0	53,6
Zuid-Holland-Zuid	50,4	51,4	50,7	46,1	51,8	43,6
Zeeland	36,7	44,5	41,1	38,0	38,5	35,1
MW-Brabant	53,8	55,9	54,0	50,7	49,1	49,4
Brabant-Noord	53,7	54,6	52,7	45,6	44,9	44,7
Brabant-Zuid-Oost	48,9	54,1	51,6	51,7	46,8	45,0
Limburg-Noord	52,9	51,0	46,3	44,2	43,1	45,9
Limburg-Zuid	46,9	54,0	52,0	43,8	44,3	44,7
Flevoland	47,8	49,7	49,9	48,3	54,2	51,9
Totaal	50,5	53,0	51,5	48,8	47,4	46,9

^a Definitie: Het percentage inwoners dat in het betreffende jaar tenminste éénmaal het slachtoffer van criminaliteit is geworden.

Bron: Politiemonitor Bevolking.

Bijlage 2.2 Aantal geregisteerde misdrijven, 25 politieregio's, 1994-2002^a									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Groningen	37067	37988	38660	37789	39552	39846	38969	38712	40371
Friesland	27380	24938	26359	37772	38453	36823	37136	37803	37222
Drenthe	21669	20743	21690	22351	26128	25350	26910	26608	26378
IJsselland	29302	28085	28321	30307	27910	27967	27303	29260	31537
Twente	35145	36532	33509	31743	33813	32961	33707	33961	36726
NO-Gelderland	48012	46322	43497	42893	41509	41384	40769	44176	47203
Gelderland-M	47452	48151	47126	44915	45122	45542	50465	50893	51777
Gelderland-Zuid	40044	36785	40451	39414	42714	44109	42173	44998	46807
Utrecht	130564	109109	103160	110067	109878	109535	119563	125832	128415
N-Holland-N	40740	37984	38784	40094	38137	38898	38138	37640	46613
Z'strek-W'land	18715	18117	18510	19151	18967	18637	19195	18490	19664
Kennemerland	43839	41237	40180	34156	42621	42446	38504	43643	41701
A'dam-A'land	132678	124959	121344	129011	126947	144616	147488	147711	138234
G'- en V'strek	21916	20713	19827	20098	19599	19083	19864	19912	18988
Haaglanden	87057	87964	81017	85199	80431	87954	86757	98044	99232
Hollands-M	49535	46107	47579	47567	45915	49908	51479	55386	56025
R'dam-R'mond	121364	113633	96938	112867	108142	111380	115733	121419	151861
Z-Holland-Zuid	32289	30266	28294	27857	30557	32469	33052	31862	31844
Zeeland	24739	23492	22808	20947	21156	20923	20602	21497	23744
MW-Brabant	95982	79433	80203	83500	84663	87523	88038	89021	91110
Brabant-Noord	45590	38211	39046	40994	41492	43359	45615	47045	53141
Brabant-ZO	58494	53975	49760	50828	53913	55967	55229	59234	61787
Limburg-Noord	33510	32116	30816	31478	32143	34150	31987	32361	36586
Limburg-Zuid	54936	54564	57157	54903	42229	60727	60526	62647	61182
Flevoland	20312	21814	22346	19730	24046	26392	27321	26304	29516
Totaal	1313577	1226677	1189217	1225964	1223500	1284328	1305635	1357617	1422863

^a Definitie: Totaal aantal door de politie geregisteerde misdrijven.

Bron: CBS.

Bijlage 3.1 Ophelderingspercentage en aantal (met strafzwaarte gewogen) veroordelingen per misdrijf, 25 politieregio's

	Ophelderingspercentage, 2002 ^a	Aantal (met strafzwaarte gewogen) veroordelingen per misdrijf, 2001 ^b
Groningen	21,6	12,2
Friesland	29,5	10,1
Drenthe	21,1	8,7
IJsselland	15,9	9,0
Twente	18,3	11,0
Noord en Oost Gelderland	15,1	9,2
Gelderland-Midden	16,3	8,5
Gelderland-Zuid	13,1	6,5
Utrecht	13,5	5,7
Noord-Holland-Noord	14,4	7,3
Zaanstreek-Waterland	18,4	9,5
Kennemerland	14,2	7,1
Amsterdam-Amstelland	19,6	9,9
Gooi- en Vechtstreek	14,9	7,1
Haaglanden	17,0	10,0
Hollands Midden	14,9	7,5
Rotterdam-Rijnmond	22,5	10,6
Zuid-Holland-Zuid	18,4	9,4
Zeeland	27,0	12,0
Midden en West Brabant	14,3	8,6
Brabant-Noord	15,9	8,2
Brabant-Zuid-Oost	12,7	7,6
Limburg-Noord	12,8	9,1
Limburg-Zuid	18,4	7,5
Flevoland	24,4	10,0
Totaal	17,8	8,8

^a Definitie: Percentage opgeloste geregistreerde misdrijven. Een misdrijf is opgehelderd als van het desbetreffende misdrijf ten minste één verdachte bij de politie bekend is. Elk misdrijf is gewogen met de bijbehorende strafzwaarte. De strafzwaarte is het aantal celdagen dat gemiddeld voor een misdrijf staat volgens de richtlijnen van het Openbaar Ministerie.

^b Definitie: Aantal veroordelingen per geregistreerd misdrijf. Veroordelingen zijn transacties met het Openbaar Ministerie en schuldigverklaringen door de rechtbank.

Bron: CBS, Openbaar Ministerie.

Bijlage 3.2 Ontevredenheid over reactiesnelheid van de politie, 25 politieregio's, 1993-2003^a

	1993	1995	1997	1999	2001	2003
Groningen	23,1	23,9	25,1	27,4	25,0	25,0
Friesland	27,5	29,9	32,6	31,9	24,4	24,9
Drenthe	25,6	24,2	23,1	29,1	27,4	26,7
IJsselland	23,0	26,3	25,8	26,9	21,3	21,6
Twente	22,8	19,7	20,8	20,2	22,0	24,5
NO-Gelderland	25,7	27,3	26,6	24,0	24,8	25,2
Gelderland-Midden	24,0	33,1	30,4	24,3	27,1	29,6
Gelderland-Zuid	27,6	32,8	33,6	31,7	29,3	30,8
Utrecht	27,7	24,9	25,4	26,5	27,2	28,9
Noord-Holland-Noord	27,8	26,2	27,6	27,8	25,8	26,7
Zaanstreek-Waterland	24,1	22,8	18,6	21,4	17,0	23,2
Kennemerland	22,1	21,0	20,3	20,6	19,0	23,4
Amsterdam-Amstelland	25,8	21,7	18,8	19,4	20,1	24,1
Gooi- en Vechtstreek	31,7	25,8	22,2	22,3	22,3	26,1
Haaglanden	18,9	18,6	21,8	22,9	25,7	25,4
Hollands Midden	22,3	27,6	23,0	22,6	23,1	24,2
Rotterdam-Rijnmond	27,6	26,4	24,0	24,3	30,5	35,8
Zuid-Holland-Zuid	29,5	27,5	28,7	29,9	33,3	33,2
Zeeland	29,5	30,3	30,5	31,5	25,5	28,7
MW-Brabant	29,8	27,3	25,2	28,5	29,4	37,1
Brabant-Noord	31,0	33,8	31,8	29,0	25,7	28,4
Brabant-Zuid-Oost	25,3	27,8	28,4	26,4	23,6	28,9
Limburg-Noord	30,3	34,5	32,2	27,3	27,0	35,4
Limburg-Zuid	31,3	27,8	26,7	25,4	29,6	30,8
Flevoland	21,6	20,6	20,3	23,8	23,6	26,9
Totaal	26,2	26,3	25,6	25,6	25,7	28,4

^a Definitie: Percentage inwoners eens met de stelling: 'Ze komen niet snel als je ze roept'.

Bron: Politiemonitor Bevolking.

Bijlage 3.3 Ontevredenheid over zichtbaarheid van de politie in de buurt, 25 politieregio's, 1993-2003^a

	1993	1995	1997	1999	2001	2003
Groningen	47,7	50,7	50,8	47,5	54,5	49,7
Friesland	54,3	62,1	61,1	58,2	55,4	47,5
Drenthe	48,9	52,1	52,6	55,9	54,3	53,6
IJsselland	45,5	56,6	56,7	54,7	52,6	48,9
Twente	42,8	45,7	44,3	40,8	48,7	49,8
NO-Gelderland	50,0	54,8	56,4	48,7	54,0	53,7
Gelderland-Midden	50,3	62,3	58,7	55,0	57,1	58,0
Gelderland-Zuid	55,4	64,8	62,2	58,2	59,0	54,7
Utrecht	58,0	57,7	55,9	50,8	58,0	58,8
Noord-Holland-Noord	53,2	57,8	56,8	59,1	61,4	55,5
Zaanstreek-Waterland	58,5	60,6	49,6	46,9	58,1	57,6
Kennemerland	56,1	57,4	54,9	50,0	57,7	55,6
Amsterdam-Amstelland	54,0	49,3	47,7	46,7	49,6	48,6
Gooi- en Vechtstreek	67,6	65,4	62,5	56,1	61,9	62,6
Haaglanden	44,4	47,8	50,1	48,8	58,0	56,3
Hollands Midden	54,9	58,0	56,1	55,6	58,1	56,0
Rotterdam-Rijnmond	53,0	50,8	50,4	53,2	65,4	62,4
Zuid-Holland-Zuid	61,7	58,0	59,9	60,6	60,1	58,7
Zeeland	51,2	57,2	57,7	55,5	57,3	55,8
MW-Brabant	58,4	57,5	55,1	54,5	58,8	58,2
Brabant-Noord	51,6	56,7	51,6	50,1	51,7	50,8
Brabant-Zuid-Oost	47,4	52,9	49,2	49,3	56,7	48,6
Limburg-Noord	54,8	61,5	58,6	52,4	53,4	56,8
Limburg-Zuid	55,8	51,6	53,2	51,6	59,1	55,4
Flevoland	53,3	58,2	57,5	59,1	60,8	58,3
Totaal	52,8	55,4	54,1	52,3	57,0	55,0

^a Definitie: Percentage inwoners eens met de stelling: 'Je ziet de politie in de buurt te weinig'.

Bron: Politiemonitor Bevolking.

Bijlage 3.4 Ontevredenheid over aanspreekbaarheid van de politie, 25 politieregio's, 1993-2003^a

	1993	1995	1997	1999	2001	2003
Groningen	33,8	39,3	40,0	38,3	38,1	39,9
Friesland	39,5	45,1	43,0	43,4	39,8	38,8
Drenthe	36,7	37,3	36,5	45,3	38,9	40,3
IJsselland	30,7	41,9	41,6	42,6	38,5	38,6
Twente	29,8	32,4	35,4	29,6	35,2	33,1
NO-Gelderland	35,0	39,0	40,7	36,1	38,7	37,4
Gelderland-Midden	35,1	44,4	40,6	36,5	40,7	39,8
Gelderland-Zuid	41,2	47,2	47,5	45,7	47,2	46,0
Utrecht	40,4	40,7	38,6	36,5	39,3	45,6
Noord-Holland-Noord	39,2	42,5	41,4	42,5	46,1	46,2
Zaanstreek-Waterland	41,4	41,8	33,2	32,6	39,0	44,0
Kennemerland	35,4	39,1	37,3	35,0	41,4	40,9
Amsterdam-Amstelland	38,3	35,3	29,6	29,7	32,0	34,7
Gooi- en Vechtstreek	53,5	46,9	44,6	38,9	46,1	48,3
Haaglanden	33,3	33,8	35,8	37,3	42,7	42,1
Hollands Midden	37,7	43,5	38,9	42,5	42,1	43,5
Rotterdam-Rijnmond	38,0	35,9	34,5	35,3	45,5	50,7
Zuid-Holland-Zuid	44,9	41,1	43,7	43,1	43,0	49,1
Zeeland	41,2	43,9	44,0	42,5	46,2	42,6
MW-Brabant	43,6	41,6	39,7	40,5	46,7	49,8
Brabant-Noord	41,9	44,5	42,4	40,2	42,4	46,9
Brabant-Zuid-Oost	30,0	37,2	33,8	34,1	44,0	41,7
Limburg-Noord	41,3	45,4	46,2	40,5	40,7	43,8
Limburg-Zuid	40,9	38,3	37,7	37,5	47,3	44,0
Flevoland	34,1	41,7	41,1	41,0	43,3	43,5
Totaal	38,0	40,0	38,8	38,1	41,7	43,0

^a Definitie: Percentage inwoners eens met de stelling: 'Ze zijn hier te weinig aanspreekbaar'.

Bron: Politiemonitor Bevolking.

Bijlage 3.5 Ontevredenheid over de mate waarin de politie uit de auto komt, 25 politieregio's, 1993-2003^a

	1993	1995	1997	1999	2001	2003
Groningen	42,8	43,7	42,5	39,4	43,3	42,2
Friesland	45,9	51,6	49,2	43,9	42,4	40,4
Drenthe	41,8	40,2	40,4	43,4	40,3	43,2
IJsselland	36,9	41,2	39,1	38,8	37,5	42,1
Twente	36,9	38,0	39,6	31,4	37,9	39,3
NO-Gelderland	40,6	40,0	39,4	33,7	39,0	40,6
Gelderland-Midden	38,4	45,5	39,4	35,7	38,8	40,6
Gelderland-Zuid	47,9	47,1	46,8	44,2	44,9	42,9
Utrecht	44,8	41,3	41,4	34,9	41,6	43,8
Noord-Holland-Noord	39,5	42,6	41,5	38,0	41,7	43,7
Zaanstreek-Waterland	42,5	42,1	37,3	38,3	41,5	47,0
Kennemerland	42,4	42,1	41,0	37,8	43,6	46,2
Amsterdam-Amstelland	43,2	38,2	33,4	30,3	35,3	35,5
Gooi- en Vechtstreek	54,6	48,4	45,8	38,7	46,0	48,7
Haaglanden	41,2	41,5	39,3	39,2	43,4	43,5
Hollands Midden	42,3	44,8	43,8	41,2	43,1	44,9
Rotterdam-Rijnmond	46,7	42,4	39,9	39,0	47,1	48,9
Zuid-Holland-Zuid	50,5	44,2	43,3	43,4	44,4	49,8
Zeeland	45,7	48,1	45,2	45,3	45,1	45,0
MW-Brabant	49,0	45,2	42,8	39,8	43,7	45,2
Brabant-Noord	45,5	47,4	44,0	41,2	39,6	42,3
Brabant-Zuid-Oost	35,8	39,1	37,2	31,4	41,3	41,3
Limburg-Noord	48,3	46,2	45,9	38,4	41,3	44,0
Limburg-Zuid	48,0	42,9	44,6	40,5	43,2	48,8
Flevoland	42,4	44,0	42,9	40,8	41,2	44,7
Totaal	43,7	43,1	41,4	38,2	41,9	43,6

^a Definitie: Percentage inwoners eens met de stelling: 'Ze komen te weinig uit de auto'.

Bron: Politiemonitor Bevolking.

Bijlage 3.6 Ontevredenheid over ingrijpen van de politie, 25 politieregio's, 1993-2003^a

	1993	1995	1997	1999	2001	2003
Groningen	23,5	21,4	22,3	21,6	21,8	23,3
Friesland	24,3	24,3	23,1	25,7	22,3	22,5
Drenthe	21,2	20,4	19,7	24,7	21,8	25,1
IJsselland	20,8	20,2	21,8	22,5	19,3	20,7
Twente	18,9	18,3	20,1	21,0	18,4	22,5
NO-Gelderland	23,1	23,1	23,4	22,5	21,0	21,1
Gelderland-Midden	20,1	24,2	23,5	21,7	21,2	21,7
Gelderland-Zuid	24,4	26,8	25,4	24,6	24,3	25,9
Utrecht	23,4	24,1	22,6	22,2	22,8	25,9
Noord-Holland-Noord	23,6	23,9	23,2	21,4	24,2	24,5
Zaanstreek-Waterland	24,8	24,4	19,7	20,5	23,4	23,9
Kennemerland	25,3	24,0	20,4	22,1	21,6	24,4
Amsterdam-Amstelland	24,2	18,5	20,0	18,8	22,0	23,2
Gooi- en Vechtstreek	26,7	25,8	24,1	24,1	26,5	25,3
Haaglanden	22,3	20,8	21,9	21,4	26,9	25,8
Hollands Midden	23,9	23,8	22,5	23,4	24,8	25,6
Rotterdam-Rijnmond	25,5	23,4	22,4	23,8	28,0	31,5
Zuid-Holland-Zuid	26,3	23,0	24,9	24,7	27,3	28,0
Zeeland	24,5	25,6	24,7	23,7	23,2	24,5
MW-Brabant	27,6	22,8	22,3	24,6	25,7	28,8
Brabant-Noord	22,1	25,2	25,1	23,2	20,2	25,1
Brabant-Zuid-Oost	20,6	22,4	20,6	21,3	21,6	22,9
Limburg-Noord	26,5	25,6	27,5	24,6	21,3	25,1
Limburg-Zuid	26,5	24,2	21,4	20,5	23,8	26,0
Flevoland	20,5	19,9	18,6	20,3	22,4	23,9
Totaal	23,8	22,9	22,4	22,6	23,3	25,1

^a Definitie: Percentage inwoners eens met de stelling: 'Ze grijpen niet in'.

Bron: Politie-monitor Bevolking.

Bijlage 4.1 Gebruikte gegevens Engeland en Wales, 43 politieregio's, 2002^a

	Politiepersoneel per 100.000 inwoners	Politiepersoneel per 1000 misdrijven	Misdrijven per 1000 inwoners	Ophelderings- percentage
Avon and Somerset	210	17,9	117	15
Bedfordshire	193	17,8	108	21
Cambridgeshire	197	16,4	120	14
Cheshire	211	24,5	86	20
Cleveland	274	20,2	136	21
Cumbria	227	29,5	77	26
Derbyshire	206	19,1	108	21
Devon & Cornwall	199	24,0	83	21
Dorset	203	22,5	90	18
Durham	281	32,3	87	-
Dyfed Powys	232	45,6	51	55
Essex	184	21,9	84	16
Gloucestershire	208	21,0	99	24
Greater Manchester	297	19,4	153	16
Gwent	241	21,7	111	35
Hampshire	202	23,5	86	24
Hertfordshire	183	22,0	83	18
Humberside	244	15,9	153	15
Kent	218	26,3	83	23
Lancashire	238	25,9	92	25
Leicestershire	226	21,7	104	21
Lincolnshire	188	19,6	96	19
Merseyside	303	25,2	120	21
London Region	385	25,3	152	13
Norfolk	185	20,8	89	20
North Wales	225	23,0	98	21
North Yorkshire	186	20,7	90	-
Northamptonshire	191	16,4	117	20
Northumbria	290	24,2	120	27
Nottinghamshire	236	14,9	159	14
South Wales	264	22,0	120	24
South Yorkshire	254	21,2	120	20
Staffordshire	208	20,0	104	22
Suffolk	183	24,4	75	24
Surrey	189	29,0	65	18
Sussex	197	22,4	88	18
Thames Valley	184	18,4	100	19
Warwickshire	198	22,8	87	20
West Mercia	177	19,5	91	22
West Midlands	307	22,4	137	26
West Yorkshire	240	15,5	155	16
Wiltshire	190	26,4	72	24
Totaal	249	22,0	113	19

^a Uitvoerend politiepersoneel (FTEs); omvang criminaliteit volgens politiegegevens. Zie figuur 5.4 voor definitie ophelderingspercentage.

Bron: Simons en Dodd (2003).

