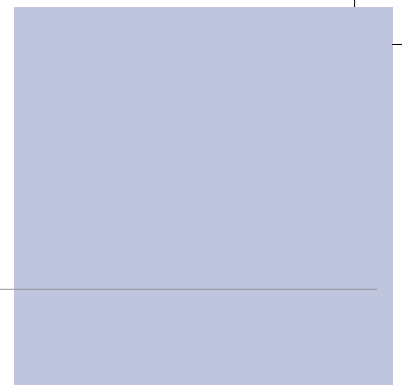




Blaauw, hier en daar







Blauw, hier en daar

Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België,
Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen

J.H. Haagsma
I. Smits
H. Waarsing
C.J. Wiebrens



Andersson Elffers Felix



In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Grafiek omslag: Andersson Elffers Felix

Ontwerp + omslag:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 583 9

NUR: 600, 824

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

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

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

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

Inhoud

	<i>Inleiding</i>	11
1	<i>Summary and conclusions</i>	15
1.1	Method	16
1.2	Numbers: then and now	18
1.3	Comparison	19
1.3.1	Police numbers and population size	22
1.3.2	Police numbers and recorded crime	22
1.4	Distribution over core tasks	24
1.4.1	Merging of core duties	26
1.4.2	Deployable hours	27
1.4.3	Education	28
1.4.4	Private security	29
1.5	Reorganisations	29
1.5.1	The Netherlands	30
1.5.2	Belgium	30
1.5.3	Denmark	31
1.5.4	England & Wales	31
1.5.5	North Rhine-Westphalia (Germany)	32
1.6	Conclusion	32
1.6.1	The distribution of extra funding	33
1.6.2	Hypotheses	36
1.6.3	The range of duties	37
2	<i>Samenvatting en conclusies</i>	41
2.1	De onderzoeksbenadering	41
2.2	Sterkte, toen en nu	44
2.3	Vergelijking	45

2.3.1	Sterkte en inwonertal	47
2.3.2	Sterkte en geregistreerde criminaliteit	48
2.4	Verdeling naar basistaken	49
2.4.1	De basistaken ingedikt	51
2.4.2	Inzetbare uren	52
2.4.3	Opleiding	53
2.4.4	Particuliere veiligheid	53
2.5	Reorganisaties	54
2.5.1	Nederland	55
2.5.2	België	55
2.5.3	Denemarken	55
2.5.4	Engeland & Wales	56
2.5.5	Nordrhein-Westfalen	56
2.6	Conclusie	57
2.6.1	De verdeling van extra middelen	58
2.6.2	Hypothesen	60
2.6.3	Het takenpakket	61

3 Internationale vergelijkingen en benadering van het onderzoek 65

3.1	Wat wordt vergeleken?	65
3.1.1	Vergelijken naar basistaken	66
3.1.2	De basistaken in schema	67
3.1.3	Aansluiting bij BZK-rapportages	69
3.2	Waaraan wordt vergeleken?	69
3.2.1	Oppervlaktedichtheid	70
3.2.2	Bevolkingsdichtheid	71
3.2.3	Criminaliteitsdichtheid	71
3.3	Arbeidstijd en opleiding	73
3.3.1	Bruto en netto tijd	73
3.3.2	Opleiding	73
3.4	Data	74
3.5	Hoe te vergelijken? Volledige of paarsgewijze vergelijking	74

4 Nederland 77

4.1	Reorganisatie	77
4.2	Organisatie	78
4.2.1	De 25 regiokorpsen	79
4.2.2	Korps Landelijke Politiedienst	79
4.2.3	Samenwerking op landelijk niveau: de vtsPN	80
4.2.4	Fusies en samenwerking tussen regiokorpsen	80
4.2.5	Bruto en netto tijd	80
4.2.6	Opleiding	81
4.2.7	Particuliere veiligheid	81
4.3	Ontwikkeling van de sterkte	82
4.3.1	Ontwikkeling geregistreerde criminaliteit	83
4.3.2	Vergelijking 1991-2009	84
4.4	De verdeling van sterkte over de basistaken, 2009	84
4.5	Thema's	86

5 België 87

5.1	Reorganisatie: de politiehervorming van 1998	87
5.2	Organisatie	88
5.2.1	De lokale politie	88
5.2.2	De federale politie	91
5.2.3	De coördinatie tussen lokale en federale politie	92
5.2.4	Bruto en netto tijd	94
5.2.5	Opleiding	94
5.2.6	Particuliere veiligheid	95
5.3	Ontwikkeling van de sterkte	95
5.3.1	Ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit	96
5.3.2	Vergelijking 1991-2009 (2005)	97
5.4	De verdeling van sterkte over de basistaken	97
5.4.1	Nederland en België naar basistaken	98
5.5	Thema's	99

6 Denemarken 101

6.1	Reorganisatie	101
6.2	Organisatie	103
6.2.1	De politieregio's	105
6.2.2	Nationale afdelingen	107
6.2.3	Bruto en netto tijd	108
6.2.4	Opleiding	110
6.2.5	Particuliere veiligheid	111
6.3	Ontwikkeling van de sterkte	112
6.3.1	Sterkte naar regio en type personeel	114
6.3.2	Ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit	117
6.3.3	Vergelijking 1991-2009	118
6.4	De verdeling van sterkte over de basistaken	119
6.4.1	Nederland en Denemarken naar basistaken	121
6.5	Thema's	122

7 Engeland & Wales 123

7.1	Reorganisatie	123
7.2	Organisatie	124
7.2.1	Territorial police forces	125
7.2.2	Opleiding	126
7.2.3	Particuliere veiligheid	127
7.3	Ontwikkeling van de sterkte	127
7.3.1	Ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit	128
7.3.2	Vergelijking 1991-2009	129
7.4	De verdeling van sterkte over de basistaken	129
7.4.1	Nederland en Engeland & Wales naar basistaken	130
7.5	Thema's	131

8	Nordrhein-Westfalen	133
8.1	Reorganisatie	133
8.2	Organisatie	133
8.2.1	Bruto en netto tijd	135
8.2.2	Opleiding	135
8.2.3	Particuliere veiligheid	136
8.3	Ontwikkeling van de sterkte	136
8.3.1	Ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit	137
8.3.2	Vergelijking 1991-2009	137
8.4	De verdeling van sterkte over de basistaken	138
8.4.1	Nederland en Nordrhein-Westfalen	139
8.5	Thema's	140
	Literatuur	141
	Bijlage	143



Inleiding

In 1994 verscheen het onderzoeksverslag *Hoe sterk is de politie: een internationaal vergelijkend onderzoek naar de omvang en grondslagen van de sterkte en budgetten van de politie in België, BRD/Nordrhein-Westfalen, BRD/Niedersachsen, Denemarken, Engeland & Wales en Nederland* van de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het verslag bevatte een kwantitatief en een kwalitatief deel. Het kwalitatieve deel ging in op de grondslagen voor de vaststelling van de jaarlijkse sterktegroei c.q. de budgettoename, de organisatie, taken en financiering van de politie, de relatie ten opzichte van bijzondere opsporingsdiensten, de private veiligheidsindustrie en de ontwikkeling van de (on)veiligheidssituatie in de onderzochte landen. Het kwantitatieve deel, gebaseerd op gegevens uit 1991, bevatte een vergelijking van de politiesterke van de in het onderzoek voorkomende landen, gerelateerd aan drie referentiewaarden:

- 1 het inwonertal;
- 2 de oppervlakte in km²;
- 3 het niveau van geregistreerde criminaliteit.

De toenmalige bevindingen staan in de tabel hieronder aangegeven.

Tabel 0.1: Politiesterkte in 1991, gerelateerd aan inwonertal, oppervlakte en criminaliteit¹

Landen	Politiesterkte 1991	Politie/ Bevolkings- dichtheid	Politie/ Criminaliteits- dichtheid	Politie/ Oppervlakte- dichtheid
België	36.750	1/272	n.a.	1/0,82
Denemarken	11.540	1/446	1/45	1/3,70
Engeland & Wales	177.350	1/286	1/32,5	1/0,85
Nederland	38.650	1/438	1/29	1/1,06
Nordrhein-Westfalen	45.211	1/393	1/27	1/0,75
Niedersachsen	18.592	1/398	1/28,5	1/1,161

¹ Frits Vlek (1994). *Hoe sterk is de politie: een internationaal vergelijkend onderzoek naar de omvang en grondslagen van de sterkte en budgetten van de politie in België, BRD/Nordrhein-Westfalen, BRD/Niedersachsen, Denemarken, Engeland & Wales en Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kort samengevat bevatte het verslag de volgende conclusies.

- België kende, gerelateerd aan het aantal inwoners, de grootste politiesterkte (1 politie-fte per 272 inwoners). Nederland en Denemarken scoorden in dit opzicht het laagst.
- De onderzochte landen, met uitzondering van Denemarken, ontlepen elkaar weinig wanneer de sterkte werd gerelateerd aan het niveau van de geregistreerde criminaliteit.
- Geen van de landen kende een systeem voor de vaststelling van de sterkte.
- De sterktevaststelling was overal de uitkomst van een politiek proces waarbij financiële en beleidsoverwegingen een rol speelden.

Aanleiding voor het onderzoek indertijd waren de toen dreigende bezuinigingen op het politiebudget. Met de bezuinigingen en de veiligheidssituatie – de geregistreerde criminaliteit vertoonde een stijgende lijn – stond de sterkte van de politie ter discussie. Uitbreiding van de sterkte van de politie was, gegeven de budgettaire situatie in die tijd, niet de meest voor de hand liggende optie. Voor de oplossing van het sterkteprobleem werd meer gedacht in termen van kwaliteitsverbetering en vergroting van effectiviteit en doelmatigheid.

Thans doet deze discussie met deels dezelfde argumenten zich nog steeds voor. De (geregistreerde) criminaliteit liep na 2000 terug en stabiliseerde zich na 2006. De roep om meer veiligheid blijft echter, evenals de druk op de handhaving. Er blijft, zoals naar voren komt uit een door politie en OM opgestelde analyse, nog (veel) werk liggen.² Dit betreft zowel werk op het gebied van de opsporing (van lichtere en zware criminaliteit en van criminele samenwerkingsverbanden) als financieel-economische criminaliteit, de aanpak van jeugdgroepen en de gewenste en tijdige reactie op verzoeken om noodhulp. Zo werd voor de opsporing van brengzaken het werk dat blijft liggen op 1700 à 2000 fte geschat, voor de noodhulp op 400 à 1100 fte.³

De Nederlandse politie van nu is vrijwel niet meer te vergelijken met de Nederlandse politie van begin jaren negentig van de vorige eeuw. De Nederlandse politie werd met de Politiewet van 1993 getransformeerd van een ver-

² Andersson Elffers Felix (2010). *Quick scan werklust politie. Onderzoek naar 'het werk dat blijft liggen', effecten van PVOV en enkele beleidsmaatregelen*. Utrecht.

³ Idem.

⁴ Eén district, Flevoland, bestond enkel op papier. De werkzaamheden voor dit district waren ondergebracht bij het RP-district Apeldoorn.

zameling van 148 gemeentepolitiekorpsen en 17 districten van de Rijkspolitie⁴ naar 25 regiokorpsen en een landelijk korps. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte is een verdere, ingrijpende reorganisatie aangekondigd. En niet alleen de organisatie van de politie is veranderd. Ook de omgeving van de politie is gewijzigd. Het criminaliteitsbeeld van 2010 ziet er anders uit dan dat van twintig jaar geleden. In de afgelopen decennia is, met name in de laatste jaren, de vermogenscriminaliteit teruggelopen, zijn zeden- en geweldsdelicten toegenomen en hebben nieuwe fenomenen als cybercrime en transnationale misdaad zich aangediend. De organisatie van de politie heeft ook ingrijpende veranderingen gekend door technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van informatie, communicatie en forensische opsporing.

Nederland is niet het enige van de onderzochte landen dat een reorganisatie van de politie heeft gekend in de tussenliggende periode. Ook in de andere destijds onderzochte landen is de politie, soms zeer ingrijpend, gereorganiseerd. En ook daar hebben zich die technologische en externe veranderingen voorgedaan. En evenals in Nederland wordt de publieke sector met het sinds de jaren tachtig opkomende New Public Management (NMP) vrijwel permanent gerenoveerd. Bij die ontwikkeling blijft de politie niet buiten schot.

Gezien die achtergrond en de nu lopende discussie over de sterkte van de politie achtte het programma Politie & Wetenschap het van belang de indertijd gemaakte vergelijking opnieuw uit te voeren. Het voorliggende rapport doet daar verslag van. Het rapport gaat uit van drie door het programma geformuleerde onderzoeksvragen.

- Hoeveel executief personeel heeft de Nederlandse politie vergeleken met de politie in het buurland België, de aangrenzende Duitse deelstaten, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken?
- In hoeverre verschilt hun opleidingsniveau aan de ene kant en hun takenpakket aan de andere kant?
- Hoe verhouden eventuele verschillen zich tot de (relatieve) omvang van de bevolking enerzijds en het criminaliteitsniveau anderzijds?

Evenals in het rapport *Hoe sterk is de politie?* wordt de sterkte van de politie in Nederland vergeleken met die in de vier ons omringende landen: België, Engeland & Wales, Denemarken en Duitsland. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat voor Duitsland alleen de deelstaat Nordrhein-Westfalen in het onderzoek is meegenomen.

AEF heeft het onderzoek in samenwerking met de volgende buitenlandse onderzoekers en onderzoeksinstituten uitgevoerd.

- Prof. dr. Paul Ponsaers, onderzoeksgroep sociale veiligheidsanalyse van de Universiteit Gent.
- Prof. dr. Thomas Feltes, hoogleraar criminologie en politiewetenschappen van de Ruhr Universität Bochum.
- Dr. Peter Kruize, lector Universiteit van Kopenhagen.
- Dr. Mathieu Capdevila e.a., Matrix Knowledge Group, Londen.

De buitenlandse partners hebben teksten en data geleverd ten behoeve van het project. AEF is uiteraard als hoofdaannemer verantwoordelijk voor het gehele project.

Opzet van het rapport

Het rapport bestaat uit twee delen. Het eerste onderdeel, de hoofdstukken 1 en 2, bevat de samenvatting en conclusies (in hoofdstuk 1 in het Engels en in hoofdstuk 2 in het Nederlands). De daaropvolgende hoofdstukken kunnen als bijlagen van dit eerste onderdeel worden beschouwd.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het maken van internationale vergelijkingen en de problemen die zich daarbij kunnen voordoen. In dit hoofdstuk komt tevens de benadering van AEF voor dit onderzoek aan de orde, de vergelijking naar basistaken en de verschillende gehanteerde vergelijkingsmaatstaven of referentiewaarden.

De daaropvolgende hoofdstukken behandelen de onderzochte landen afzonderlijk, respectievelijk Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Noordrhein-Westfalen. Deze hoofdstukken verlopen volgens eenzelfde structuur. Ze beginnen met een korte beschrijving van de reorganisaties die de politie in die landen heeft gekend sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw, de periode waarop *Hoe sterk is de politie?* betrekking heeft. Daarna volgt een korte beschrijving van de organisatie, van bruto en netto tijd, van opleiding en particuliere veiligheid, van ontwikkeling van de sterkte sinds 1991 en van geregistreerde criminaliteit. Mede aan de hand van die gegevens wordt een vergelijking tussen 1991 en 2009 gemaakt. Van elk afzonderlijk land wordt tevens de verdeling van sterkte naar basistaken gepresenteerd en hoe deze zich verhoudt tot de Nederlandse situatie. De hoofdstukken worden afgesloten met een korte bespreking van actuele, de politie aangaande thema's.

Summary and conclusions

In 1994, the Dutch Ministry of the Interior published a report entitled *How strong is the police service?* (*Hoe sterk is de politie?*). The report compared police strength in the Netherlands with the situation in Belgium, Denmark, England & Wales and the two German federal states North Rhine-Westphalia and Lower Saxony. Commissioned because of the threat of cuts in the police budget, the report related police numbers in the different countries to population size, total surface area and the level of recorded crime.

The question as to the required number of police officers was a topical issue at the time and that is still the case today. The Police Science & Research Programme ('Programma Politie & Wetenschap') therefore initiated a study to update the research carried out in 1994. The 2009 call for proposals set the following themes for the study.

- How many operational personnel are there in the Dutch police service compared to the police service in Belgium, the neighbouring German federal states, the United Kingdom and Denmark?
- What are the differences in their level of education/training on the one hand and in their range of duties on the other hand?
- What is the relationship between any differences and the (relative) size of the population, on the one hand, and the level of crime on the other hand?

The updated study was carried out by and under the responsibility of Anderson Elffers Felix (AEF) in collaboration with various (university) organisations in the United Kingdom, Germany, Denmark and Belgium. With the exception of Lower Saxony, the countries/federal states considered were the same as in the original study.

1.1 Method

This study attempted to go a step further than simply comparing police numbers in the different countries. The study was based instead on the core duties carried out by the various police services. The police are seen as an organisation of professionals who go out on the streets to maintain order and provide assistance where it is needed, who investigate crimes and who transfer suspects to the judicial authorities.

We assumed that all police services perform those duties, regardless of the country in question (and the time available). The core duties are as follows:

- emergency assistance, possible because of the presence of the police (patrols) and the police communications structure (incident room, police radio, et cetera);
- maintaining public order;
- criminal investigations, especially investigating the crimes specified in the Dutch Criminal Code ('Wetboek van Strafrecht'), the Road Traffic Act ('Wegenverkeerswet') and the Opium Act ('Opiumwet');
- intake & service, in other words, having personnel and accessible stations available to receive reports, reports of (alleged) offences, complaints, et cetera.

In addition to the core duties, a number of other tasks have been defined which are essential when performing the core duties.

- Operational support. Criminal investigations, community care work, etc. would be impossible without such support services as an incident room and a Criminal Intelligence Unit. Operational support also includes forensics, dog units, et cetera.
- Management and overheads.
- Other tasks. 'Other tasks' comprises tasks that do not fit into the other categories and also allows for the possibility that the police carry out tasks in one of the countries investigated that are carried out by other agencies in the other countries.⁵

The task breakdown is as follows.

⁵ Driving test examiners in Denmark are police officers, for example.

Figure 1.1: International comparison

1 Primary policing	a General b Emergency assistance c Community care
2 Criminal investigations	a General b Organised crime c Specialists
3 Specialists	a Traffic b Other
4 Operational support	a Incident room b Information c Other
5 Management and overheads	a Management b Control c Policy
6 Other tasks	a Border police b PPS-tasks c Other

This figure was filled in for the Netherlands and the other countries investigated. However, in spite of the fact that the structure appears relatively simple, there were a number of problems filling in certain details. It was not always possible to transfer the data directly into this figure, for example. The information sometimes had to be interpreted first and then added to the figure.

The following issues caused the most problems when filling in the data for the deployment of resources on particular tasks.

- The dividing line between primary policing and criminal investigations. The investigation of minor offences is a designated part of primary policing in all of the countries investigated. The only thing that varies is the dividing line between what is allocated to officers in primary policing and what is allocated to crime squads. Belgium has criteria that define where to draw the line, but the other countries do not. Where the line is drawn can sometimes also vary within one country. This issue has been tackled in this report by classifying primary policing and criminal investigations as a single category on a number of occasions.

- In some cases, managers are considered part of operating units and therefore cannot be separated from the unit in question.
- Specialist and regular members of crime squads cannot always be separated into two groups.

There were also differences (including between countries) as regards whether special investigation services (the Dutch 'BOD') existed and, if so, what features identified a special investigation service. In some of the countries, special investigation ('BOD') tasks were carried out by the police, but in others they were not. The dividing line between the police service and the Public Prosecution Service (PPS) also varies between the different countries. In Denmark, the public prosecutor's initial tasks are carried out by the police, for example, and in England & Wales the police have certain powers that are vested in the PPS in the Netherlands.

Another difference can be found in the 'control' and 'policy' sub-categories of 'management and overheads'. Whereas the Dutch police carry out a significant portion of control tasks in house, these tasks are carried out by other bodies such as the Ministry of the Interior in other countries.

1.2 Numbers: then and now

In 2009, the Dutch police service employed a total of 55,599 FTE, spread over the 25 regional forces, the Netherlands Police Agency (KLPD) and the Dutch Police Co-operation Facility (vtsPN). There was one police employee per 297 inhabitants and one for every 22 recorded crimes. The figures for the other countries can be found in table 1.1.

Table 1.1: Police numbers in relation to population size, recorded crime and total surface area in 2009

Countries	Police numbers 2009	Police to Population Ratio	Police to Recorded Crime Ratio	Police to Surface Area Ratio
The Netherlands	55,599	1/297	1/22	1/0.75
Belgium	40,213	1/261	1/24	1/0.76
Denmark	14,553	1/379	1/34	1/3.0
England & Wales	246,441	1/222	1/18	1/0.62
North Rhine-Westphalia	44,365	1/406	1/33	1/0.77
Average of all countries		1/263	1/21	1/0.75

Not all of the figures can be compared with each other.

- The most recent figures for Belgium were from 2005.
- For Denmark, the number of people is stated: allowing for part-timers, the number of FTE is approximately 5% lower.
- In Germany, national tasks are carried out by the Federal Criminal Police Office (Bundeskriminalamt, BKA) and the Federal Police (Bundespolizei, BPOL). If these tasks were allocated to the police service in North Rhine-Westphalia, the police service in that state would number approximately 54,000 FTE.

In spite of these limitations, this table does provide useful information, however. England & Wales has the largest number of police employees per capita (1-222) of all of the countries investigated, followed by Belgium. The Netherlands occupies a mid-ranking position. The smallest numbers of police per capita can be found in Denmark and in North Rhine-Westphalia (even after adjustment to allow for the BKA and BPOL). The same order applies (again, even after adjustment in the case of North Rhine-Westphalia) as regards the number of police employees in relation to the number of recorded crimes. With the exception of the sparsely populated Denmark, there are no significant differences between the police to surface area ratios.

1.3 Comparison

Compared to the situation reported in *How strong is the police service?* – which was based on figures from 1991 – police numbers have increased in all of the countries investigated (with one exception). Table 1.2 provides an overview.

Table 1.2: Police numbers in the countries investigated in 1991 and 2009

Countries	Police numbers 1991	Police numbers 2009	Increase/Decrease in %
The Netherlands	38,650	55,599	43.9
Belgium	36,750	40,213 ⁶	9.4
Denmark	11,540	14,553	26.1
England & Wales	177,350	246,441	39.0
North Rhine-Westphalia (Germany)	45,211	44,365	-1.9

⁶ Data from 2005.

In the Netherlands, police numbers have increased by more than 40% since the beginning of the 1990s. The largest growth in relative terms was at the KLPD. VtsPN, which currently accounts for more than 2,000 FTE, has also been part of the Netherlands police service for a number of years. The increase in the size of the Netherlands police service is also partly due to the fact that some of the funding originally earmarked for resources (the 'M component') was used to hire permanent employees instead of taking on external contractors.

The number of people employed by the police service in Belgium has increased by just under 10%. The data provided by the local Belgian police show that the proportion of civilian personnel working for the police has been increasing in recent years.

In Denmark, the size of the police service has increased by more than a quarter since 1994, due mainly to the addition of civilian personnel and lawyers working for the police. The number of operational police officers only increased very slightly.

The police service in England & Wales has grown by 40% since the beginning of the 1990s. Worth noting is the change in the composition of the police personnel.⁷ Whereas the number of police officers was still increasing in the last century, the increase since the beginning of the new century has mainly been in Police Community Support Officers (PCSO), which is a new rank in the English police service. A PCSO has fewer powers than an 'ordinary' police officer and mainly deals with anti-social behaviour and more minor crime as well as assisting the regular police. There has also been a significant increase in 'police staff', i.e. civilian personnel, in the police service in England & Wales, which has drastically changed the ratio of operational to civilian personnel.

The only exception in the table is North Rhine-Westphalia where police numbers have actually reduced slightly since 1991. In Germany as a whole, however, the BKA and the Federal Police ('Bundespolizei') have expanded over the years.

One development worth noting in all of the countries investigated – with the possible exception of North Rhine-Westphalia (Germany) – is a relative increase in the number of civilians employed by the police service. This in-

⁷ According to the PolBIS (Dutch police policy information systems) database, the proportion of administrative staff was 29% in 2002. This figure had increased to 34% by 2009.

crease can be seen above all in Denmark and in England & Wales, but the relative proportion of civilian personnel in the police service has increased in the Netherlands as well in recent years. The increase in the Netherlands was partly financed from M-component funding, based mainly on the argument that more civilian employees reduce the need to hire outside contractors. The reasons behind this change in the overall composition of the personnel were not investigated. The most plausible explanation for the change is probably the growth of technology and information provision within the police service, which encourages the recruitment of civilian personnel. Another possible explanation is that back-office police officers are being replaced by civilian personnel so that more police officers can be deployed on the streets and in criminal investigations.

The percentage distribution between operational and civilian employees in the countries investigated is indicated below.

Table 1.3: Relative proportions of operational and civilian personnel in 2009⁸

	Operational	Civilian
The Netherlands	66%	34%
Belgium	86%	14%
Denmark	71%	29%
England & Wales	67%	33%
North Rhine-Westphalia (Germany)	87%	13%

These figures only focus on the tendency towards a relatively larger proportion of civilian personnel. Conclusions regarding the nature of this tendency cannot be drawn from the above table because some of the work that can be performed by civilian personnel can also be done by non-police organisations. Part of the administration work for the local police in Belgium is carried out by the municipal authorities, for example.

8 Belgium 2005.

1.3.1 Police numbers and population size

With the exception of Belgium, there is no central system for determining police numbers in any of the countries investigated. Belgium uses an external standard for community police officers: one community police officer per 4,000 inhabitants. There is no policy in the other countries that links the number of inhabitants to the number of police employees. Changes in police numbers and changes in the size of the population are separate from each other, as can be seen in the next table. The Netherlands and England & Wales have seen the greatest population increases since the beginning of the 1990s as well as the greatest increases in police numbers. The increase in the size of the population in Belgium and Denmark has not been quite as large. There is no discernible connection between the population growth figures and the number of police employees.

Table 1.4: Population and police in 1991 and in 2009

Countries	Population growth	Police numbers	Police to Population Ratio 1991	Police to Population Ratio 2009
The Netherlands	7.5%	+43.9%	1/438	1/297
Belgium	5.0%	+9.5%	1/272	1/261
Denmark	6.0%	+26.1%	1/446	1/379
England & Wales	7.9%	+40.0%	1/286	1/222
North Rhine-Westphalia (Germany)	1.4%	-1.9%	1/393	1/406

Changes in the population size and in police numbers have changed the police to population ratio. The ratio in the Netherlands has increased over time from 1-438 to 1-297. The ratio has also increased in Denmark and in England & Wales. In Belgium, on the other hand, the ratio has only changed slightly, while in North Rhine-Westphalia the ratio has reduced.

1.3.2 Police numbers and recorded crime

Crime trends in all Western European countries have followed a similar pattern: there was an increase post-1990, but then the figures started to fall once again after the turn of the century, although precisely when the fall started varies from country to country. That trend is reflected not only in the number

of recorded crimes, but also in victim surveys such as the Police Monitor ('Politiemonitor'), the International Victimization Survey and the British Crime Survey.

Aebi & Linde provide an overview of the trend in Western Europe based on data from the *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice* as well as a number of other sources. They state that the reduction does not apply to all offences. Downward trends can be seen in regular theft cases, as well as in the theft of vehicles and burglaries, for example, whereas the number of drug-related offences per 100,000 inhabitants has doubled, however. The number of violent crimes, (serious) sexual offences and robberies was also higher in 2007 compared to 1990.⁹ Crime in 2009 is therefore not the same phenomenon as it was in 1991. Relatively new developments such as supra-local and organised crime and new types of crime (e.g. cybercrime) have contributed to the changes. These types of crimes are either not included in the statistics or, if they are, then they have a statistically small impact at the level of crime as a whole. In the light of these developments, it is no longer easy to establish a direct link between the level of crime and the number of police employees.

The table below shows that the ratio of police numbers to the number of recorded crimes was greatest in England & Wales in 2009. The largest ratio in 1991 was in North Rhine-Westphalia. By contrast, in 2009, North Rhine-Westphalia had the smallest-but-one ratio. The figure for the Netherlands is slightly below the England & Wales figure but slightly above the figure for Belgium.

Table 1.5: Police to crime rate ratio in 1991 and 2009

Countries	Police to Crime Rate Ratio in 1991	Police to Crime Rate Ratio in 2009
The Netherlands	1/29	1/22
Belgium	N/A	1/24
Denmark	1/45	1/34
England & Wales	1/32.5	1/18
North Rhine-Westphalia (Germany)	1/27	1/33

9 M.F. Aebi & A. Linde (2010). 'Is there a crime drop in Western Europe?' In: *European Journal of Criminal Policy Research* 16: 251-257.

1.4 Distribution over core tasks

The previous chapter only compared police numbers between the different countries investigated. The results showed that England & Wales has the highest number of police employees per capita and in relation to the number of recorded crimes, followed by Belgium and the Netherlands. In this chapter we go one step further by considering the distribution of police numbers over the six core duties and then comparing the situations in the different countries. Table 1.6 provides an overview of the relevant information.

Table 1.6: Distribution over the core duties in the five countries investigated in 2009¹⁰

	The Netherlands	Belgium	Denmark	England & Wales	North Rhine-Westphalia (Germany)
Primary policing	38.2%	50.1%	26.7%	33.0%	29.4%
Criminal investigations	12.8%	13.9%	24.2%	13.2%	17.2%
Specialists	3.9%	18.5%	4.6%	5.9%	9.3%
Operational support	13.4%	2.1%	10.7%	17.4%	3.7%
Management and overheads	28.9%	15.4%	23.4%	14.2%	29.6%
Other duties	2.9%	-	10.4%	15.3%	10.7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

In all of the countries, the largest proportion of overall police numbers in relative terms is deployed on primary policing duties. The figure varies from half of the total police strength in Belgium to approximately 25% to 35% in the other countries. The Netherlands and England & Wales occupy a mid-ranking position in this regard between Belgium on the one hand and Denmark and North Rhine-Westphalia on the other hand. The percentage deployment on criminal investigations is largest in Denmark, followed by North Rhine-Westphalia. It should be noted that the activities and deployment in Germany of the BKA and the Federal Police ('Bundespolizei') – agencies that are similar to the Dutch KLPD in some ways – are not taken into account in the figures for North Rhine-Westphalia. The percentages for the core duty of criminal investigations in the Netherlands, Belgium, and England & Wales are relatively similar.

The percentage deployment on specialist activities varies, with Belgium

¹⁰ Belgium 2005.

out on its own with a higher percentage while the percentages in the other countries are all below ten percent. The low percentage for 'Management and overheads' in England & Wales may have been caused by the base data because managers in England and Wales – especially on the shop floor – are included in the role data ('investigations', et cetera). It is therefore impossible to use this data to determine the extent to which the policy focus on NPM in England & Wales has actually resulted in reduced overheads. We must also remember that the figures for management and overheads may be affected by the fact that control tasks can also be performed by parties other than the police (i.e. other government agencies). In Belgium, for example, the municipal authorities perform some of the administrative and control tasks of the local police – who make up more than three quarters of the entire police service. More than a quarter of capacity is taken up by management and overheads in both the Netherlands and North Rhine-Westphalia. As regards the figure for the Netherlands, it is interesting to note that the other investigation carried out by AEF into police numbers from 1994 onwards showed that the figure was just above the 25% mark in the years before 2009. The percentage for 2009 was partly affected by the establishment of vtsPN (2006).¹¹ The figure for the Netherlands was also affected by the specific Dutch integral safety policy that draws on the manpower of the Dutch police service to find the required project managers and policy officers who are not provided by the partner agencies in the integral safety policy.

England & Wales has a relatively high percentage of 'other duties' (15.3%), which partly concerns tasks that would be more likely to be carried out by the PPS in the Netherlands, as well as training and the 'not available for duty' category. The relatively large percentage of 'other duties' in Denmark is mainly due to PPS-tasks that have been given to the police, border controls and a number of administrative tasks. The chapter on Denmark contains a table of data that has been adjusted to take account of these factors. This table is reproduced below.

¹¹ See §1.6.1.

Table 1.7: Distribution over core duties in Denmark in 2009 before and after adjustment to allow for the PPS role and certain other roles that do not apply in the Netherlands

	1 Denmark	2 Denmark
Primary policing	26.7%	29.4%
Criminal investigations	24.2%	26.7%
Specialists	4.6%	5.0%
Operational support	10.7%	11.8%
Management and overheads	23.4%	25.8%
Other duties	10.4%	1.3%
Total	100%	100%

1.4.1 Merging of core duties

Prior to collecting the data, we assumed that the two core duties of primary policing and criminal investigations could be clearly distinguished from one another. In practice, however, it is difficult to fully separate these two duties because some criminal investigations – involving less serious offences in particular – are conducted as part of primary policing (investigations by uniformed police). The dividing line between primary policing tasks and crime squads is not always drawn in the same place where investigations into less serious offences are concerned. If primary policing and criminal investigations – the main duties of the police service – are merged, it is almost always the case that around 50% of police capacity is deployed on primary policing and criminal investigation work. Belgium is an exception in deploying a greater portion of its police service capacity on these combined activities. The differences between the countries are therefore mainly between specialist tasks, operational support and management and overheads. It is important to remember, of course, that specialist tasks and operational support involve certain roles that are interchangeable. The six core duties have been merged into four in the table below:

- 1 primary policing + criminal investigations;
- 2 specialist tasks + operational support;
- 3 management and overheads;
- 4 other duties.

Table 1.8: Merged core duties in 2009¹²

	The Netherlands	Belgium	Denmark	England & Wales	North Rhine-Westphalia (Germany)
Primary policing + criminal investigations	50.6%	64.0%	50.9%	46.2%	46.8%
Specialist tasks + operational support	17.3%	20.6%	15.3%	23.3%	13.0%
Management and overheads	28.9%	15.4%	23.4%	14.2%	29.6%
Other duties	2.9%	-	10.4%	15.3%	10.7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

1.4.2 Deployable hours

A Dutch FTE will not necessarily have similar numbers of paid and deployable hours in any given year. Differences in working time (statutory or otherwise), internal training requirements, etc. can create differences in gross and net working time between the countries investigated. Those differences might mean that 1,000 Dutch FTE in terms of gross or net working time is the equivalent of 950 or 1,050 Danish FTE, for example. To be completely correct, the comparison would have to include adjustments to allow for these kinds of differences. Producing a good estimate of the number of deployable hours on an annual basis proved more difficult than originally expected (either because information comparable with the situation in the Netherlands was not available, or because different terms and definitions were used). It was also the case that all of the countries had quite extensive rules and regulations regarding compensation, overtime, night shifts, rest periods and meal times, et cetera. The information obtained is therefore very incomplete.

At between 1,300 and 1,400 hours, there is not much difference between the number of deployable hours on an annual basis in the Netherlands and in Denmark. More information can be found in the chapter on Denmark. Belgium and North Rhine-Westphalia apply a standard for active service of 1,520 and 1,600 hours, respectively, on an annual basis. However, it is not clear whether the term 'active service' is equivalent to the Dutch term 'deployable hours'. In the Netherlands, for example, the overview of hours takes professional training and maintenance of professional skills into account.

¹² Belgium 2005.

Comparable data are not available for Belgium and North Rhine-Westphalia, which makes it impossible to say that the police work two to three hundred hours a year more in North Rhine-Westphalia or in Belgium.

1.4.3 Education

A direct comparison of education/training and entrance requirements is not possible either. The Dutch police service sets different entrance requirements for the two main streams in the education system: a VMBO (preparatory secondary vocational education) diploma is the entrance requirement for the ranks from beat officer to sergeant, while HAVO (senior general secondary education) or VWO (university preparatory education) is required for the other ranks.

England & Wales has no set education requirement for entry to the police service. Any candidate who meets a number of formal and physical requirements can apply to join. Candidates are then selected for training based on a series of tests (some of which are comparative). The initial level is the same for everyone, but once a candidate is employed by the police service, he or she can take certain education modules and similar training courses to advance to higher ranks.

Belgium has no entrance requirements (apart from formal and physical requirements) for the lower ranks; a secondary education diploma is required for the higher ranks.

The entrance requirement for the police service in Germany is an 'Abitur' diploma (a diploma from a German secondary school that allows the student to go to university). Once a candidate has joined the German police service and has completed basic training, he or she can undergo in-house training to advance to higher-ranking positions. The information gathered therefore shows that Germany has the highest education requirement of the countries investigated as regards entry into the police service.

'Gymnasium' (pre-university education similar to an English grammar school and including Latin and/or Greek on the curriculum) is the entry requirement in Denmark. However, what is meant in practice by 'gymnasium' is in fact secondary education because it is not the type of school and the diploma that are important for admission purposes, but rather the grades obtained by the student. In Denmark – as in Germany and England & Wales – the education requirement is the same for everyone. The candidates are appointed to lower and higher ranks in the course of their career.

1.4.4 Private security

The private security industry is a flourishing and growing business sector in each of the countries investigated. The work involved ranges from cash transports and personal security to closed-circuit television (CCTV) monitoring in public areas in towns and cities in particular. Privatisation of public services such as airports and railways also seems to have boosted the private security industry.

A comparison of the number of people employed in the private security industry with the number of police service employees shows that there are 55 people working in the private sector for every 100 police officers in the Netherlands. England & Wales has the largest number of private security guards in relative terms at 80 for every 100 police FTE. The table below gives more information.

Table 1.9: Number of employees in the private security industry for every 100 police FTE in 2009¹³

The Netherlands	55
Belgium	30
Denmark	33
England & Wales	80
Germany	66

1.5 Reorganisations

The police have been reorganised at least once in all of the countries investigated. There were many different reasons for the reorganisations and there was sometimes overlap. The main reasons were as follows.

- Changes at government level, such as a reduction in the number of municipal authorities, which resulted in changes in the police system.
- The advent of business-based thinking in the public sector: a greater emphasis on efficiency, advantages of scale, target-based management, et cetera.
- External changes: the development of serious crime (especially organised and transnational crime), new types of crime (e.g. cybercrime) and the

¹³ Belgium 2005.

recognition of a need to focus more on already existing types of crime (e.g. sexual offences and domestic violence).

- Crisis situations within the police service and discontent from politicians and the general public about the effectiveness of the police service.
- New technology (ICT, communications, forensic science) requires major investments that can only be made on a larger scale.

1.5.1 The Netherlands

The reorganisation of the police service in 1994 resulted in an increase in scale to 25 regional forces and one national police agency in the form of the KLPD. Further increases in scale subsequently took place in many regions when the number of police districts was reduced.

The Rutte government took office in 2011 with a plan for government that includes a further reorganisation of the police service: the intention is to create a national police service with ten geographic units.

1.5.2 Belgium

Various crises were partly responsible for the reorganisation of the police service in Belgium. The reforms were intended to:

- create a more integrated police service and improve the exchange of data;
- improve accountability by establishing more control by government and the authorities over the police service.

The three large police forces that existed before the reorganisation were combined to form one integrated police service with two levels: the local and the federal police. The local police comprises 196 police zones, each of which consists of one or more municipal authorities. The number of municipal police forces was reduced by several hundred compared to the situation before the reorganisation. The local forces perform mostly primary policing tasks, while the federal police carry out national tasks and focus on supra-local and serious crime. The quantity (in terms of numbers) and the quality of primary policing at the local level are maintained through a system of standards, inspection and assessment. The response to the reforms has mostly been positive, especially from the general public. The reform of the police service also

marked the start of a review of the judicial apparatus. The police system and police numbers are not currently on the political agenda in Belgium.

1.5.3 Denmark

The reorganisation of the police in Denmark happened largely in the wake of the administrative reforms, especially the reduction in the number of municipal authorities. The orientation towards the other Scandinavian countries also played a role: the model used to organise the Danish police service was based more on the model used in Sweden and Norway. The reorganisation meant an increase in scale as the number of districts was reduced to 12 (except for Copenhagen and Bornholm), each district having around 800 employees. The reorganisation also saw the outsourcing of a number of largely administrative tasks, while the PET (the Danish equivalent of the Dutch General Intelligence and Security Service (AIVD) and once part of the police) was given a different position within the new system.

1.5.4 England & Wales

The reorganisation in England & Wales was mainly about administrative reforms and adjusting to changes in circumstances. The Police Reform Act (2002) created a new kind of police officer: the police community support officer (PCSO), an officer with monitoring tasks and fewer powers than an ordinary police officer (as well as a lower salary). The introduction of PCSOs was intended to increase police presence on the streets. 2005 saw the formation of SOCA (the Serious Organised Crime Agency), which merged the crime squads and a number of special investigation services. SOCA's duties extend throughout the entire United Kingdom and are focused mainly on serious and organised crime and the fight against financial crime. The policy-based focus on the local community was strengthened by building networks, working with local agencies and tackling anti-social behaviour (including through the Anti-Social Behaviour Act). At the same time, the Home Office has had increasing influence. Performance assessments also arrived, meaning that Chief Constables can be removed from their jobs because of declining levels of performance. An attempt made under the Blair government to achieve further advantages of scale by moving from 43 to 10 forces was eventually abandoned.

1.5.5 North Rhine-Westphalia (Germany)

The reorganisation in North Rhine-Westphalia consists largely of an increase in scale (which is not that extensive in itself) and the introduction of a new management model with targets and tighter management and control mechanisms. Both the BKA and BPOL have become more important throughout Germany since the reunification.

1.6 Conclusion

There has been a relatively large growth in the Dutch police service in recent decades. Compared with 1991, which is the year to which the figures relate in *How strong is the police service?*, the police service has grown in size by 40%. Part of the growth has been funded by money from the 'M-component' so that permanent personnel could be employed instead of hiring external contractors. The Dutch police service has grown more than the police service in the other countries, although the increase in police numbers in England & Wales was only slightly below the increase in the Netherlands.

The Dutch police service occupied a mid-ranking position in 2009 compared to the other countries investigated. The police-to-population ratio was not quite as favourable as in Belgium or in England & Wales, but it was better than in Denmark and in North Rhine-Westphalia. The ratio of police to the number of recorded crimes was also no less favourable than the ratio in the other countries. When the perspective is widened to take in not only the number of police FTE but the distribution of the FTE over the six core duties, one can see that half of the available capacity in the Netherlands is allocated to the principal tasks of primary policing and criminal investigations. The percentage of Dutch police service capacity allocated to these tasks is even slightly higher than in England & Wales and in North Rhine-Westphalia.

Despite the fact that a comparison with the situation in other countries reveals a situation that is not unfavourable for the Netherlands, the issue of Dutch police service numbers is still raised on a regular basis by the media, politicians and the government. The issue is not raised with such regularity in the four other countries investigated, although the figures on police numbers in those countries are not much different from the Netherlands and the increase in the size of the police service in those countries (with the exception of England & Wales) shows a different trend compared to the Netherlands.

The question is therefore: why is the issue raised so much in the Netherlands and not in those other countries? Why are statements made during the run-up to elections about the need to increase police numbers? Why is it that from time to time the police, the Public Prosecution Service and the authorities highlight the shortage of police officers in their city, region or district? Why is it, whenever there are sensational cases in the media, that the police (and sometimes the PPS) almost invariably make statements to the effect that they don't have enough manpower? And why is there not only a growing private security industry, but also a growing number of special investigating officers ('BOA's') who are employed by municipal authorities?¹⁴ One answer might well be the distribution of extra funding across the different core duties.

1.6.1 The distribution of extra funding

Police numbers have increased by more than 40% in the last twenty years and the police and their environment have also changed dramatically during that period. Those two decades have seen the emergence of the concepts of 'serious crime' (robberies, et cetera) and 'organised crime' (especially transnational organised crime). More manpower is required to tackle serious and organised crime than 'traditional' forms of crime. There are also crimes that are committed 'under the radar', i.e. crimes that do not come to light until clues are found or until a targeted investigation is conducted. Tracking down child pornography on the Internet is one such example.

Other crimes that we can say went under the radar in the past are now on the agenda of the Dutch and other police services. Examples include child abuse, domestic violence and discrimination. These are crimes that catch the attention of politicians at any given moment in time and are identified as key focus areas or priorities. Unlike several decades ago, we are now encouraged to report these crimes. Organisations such as the Discrimination Reporting Centre ('Meldpunt Discriminatie') focus on bringing these crimes to light. At the same time, combating anti-social behaviour has also become a task for the police service. The memorandum written by the Ministry of Justice entitled *Towards a safer society (Naar een veiliger samenleving)* (2002), for example, talks about being tolerant for too long in the face of anti-social behaviour in public areas.

¹⁴ See the daily newspaper *de Volkskrant*, 28-10-2010. 'Cities create their own police force' ('Steden creëren hun eigen politie').

Petty crime is increasingly considered a public order problem and not only objective safety, but also subjective safety – i.e. feeling safe – has now become a policy issue.

Although safety – or the lack thereof – is quite a broad concept covering not only criminality but also disasters, traffic accidents, epidemics, food safety, the environment, et cetera, safety or lack of safety is above all associated with criminality and anti-social behaviour in public areas. While it is possible to measure whether people feel unsafe, the output from the police and others who might be able to change those feelings in some way is not measured. The police therefore have to deal with a question of perception – in a role which has been more or less forced on them – and people continue to believe that the only way to change that perception is by deploying more police officers. Wherever people feel unsafe, the suggested solution is more police officers.

Another development worth noting in this regard is that of an integral safety policy, i.e. cooperation between police, government and other parties at local and regional level. This development is network-based and often takes the form of specific projects, which requires police manpower and sometimes extra manpower as well because the other organisations involved in the cooperative effort are not always able to deliver their input.

There is also more cooperation in the criminal justice system not only with other parties whose focus is on criminal law, but also with parties whose main activities are in the health and welfare sector. The police are often given the role of supplier of information in this collaborative effort. In other words, the police do the ‘pre-wash’ for other partner organisations in the criminal justice system. The police also act as a dialogue partner in this effort. Cooperation in the criminal justice system is one of the reasons why the police have been given a number of PPS-tasks, such as combined arrest and writ service procedures (‘AU procedures’), the policy of sentencing as quickly as possible after the offence was committed, out-of-court settlements with the police and the national transfer form (‘Landelijk Overdrachtsformulier’ (LOF)). From the perspective of the criminal justice system as a whole, this transfer of tasks is efficient; for the police as a whole, these are extra tasks. It should not be forgotten at this point that the transfer of tasks is not always followed by a corresponding transfer of budgets.

Recent decades have also seen the emergence of new technologies in police work. Investment in IT, communications equipment and forensic investigations is considered necessary in order to provide better support and lighten

the load in the principal tasks. This emergence of technology has in all probability also resulted in a different ratio of front-office to back-office employee numbers.

Although a somewhat generalising conclusion, what essentially happened in recent years was that extra money was available for the police for distribution across a number of different areas.

- Primary policing versus criminal investigations – either more police on the streets, greater concentration on anti-social behaviour, or more police officers deployed on criminal investigations.
- Investing in the police organisation or investing in working together with other organisations.
- People or resources – either increased capacity or greater investment in technology, et cetera.
- Investigating serious crimes or investigating offences experienced directly by the general public.

One conclusion we can draw – based on information gathered for the study called *De sterkte van de arm* (The strength of the arm) – is that the extra funds were distributed with the emphasis on investment (see the increase in support) and on criminal investigations. The relative share taken up by primary policing has decreased, but primary policing capacity has in fact grown in absolute terms by several thousand FTE. There are more uniformed officers on the streets, but at the same time there is a demand for even more officers because of growing concerns about public safety.

Table 1.10: Distribution of Dutch police across core duties in 1994, 1999, 2004 and 2009

	1994	1999	2004	2009
Primary policing	48.0%	48.0%	43.6%	38.2%
Criminal investigations	10.2%	9.5%	11.7%	12.8%
Specialists	4.8%	5.4%	4.9%	3.9%
Operational support	8.9%	9.1%	10.6%	13.4%
Management and overheads	26.0%	25.7%	26.3%	28.9%
Other duties	2.2%	2.3%	3.0%	2.9%
Total	100%	100%	100%	100%

There was absolute and relative growth in the core duties of criminal investigations, operational support and management and overheads. Police numbers have increased since 1994, but the increase has not been visible on the streets because of the relatively low investment in primary policing.

1.6.2 Hypotheses

The above subsection outlined the allocation of extra resources to the core duties. However, despite the fact that relatively more additional resources were channelled to core duties other than primary policing, it remains the case that the Netherlands does not compare unfavourably with the other countries investigated as regards police numbers and the share of primary policing in those numbers. The aim of this report is only to compare police numbers in the five countries investigated. No attempt was made in the first instance to answer the question as to why in the Netherlands and not in other countries the issue of police strength is regularly mentioned in the political and public debate, although the question did come up in the course of the study.

This study shows that police numbers and the distribution across the core duties in the Netherlands do not compare unfavourably with the situation in the other four countries investigated. Nevertheless, the issue 'police strength' is raised from time to time. We believe that further analyses are needed in relation to police numbers to investigate three possible explanations or hypotheses.

- Hypothesis I. Police numbers do not differ unfavourably from those in the four other countries, but the range of duties of Dutch police officers is more extensive than those of the police in the other countries. In other words, the Dutch police have to do more in a police service of a similar size.
- Hypothesis II. There are a number of frequent tasks carried out by the Dutch police service that take more time than in other countries because of the rules and regulations that apply.
- Hypothesis III. The extent to which the Dutch police can be deployed is more limited than in the other countries for all kinds of reasons. Combinations of these three possible explanations are also conceivable.

1.6.3 The range of duties

Hypothesis I

Police numbers do not differ unfavourably from those in the four other countries, but the range of duties of Dutch police officers is more extensive than those of the police in the other countries. In other words, the Dutch police have to do more in a police service of a similar size.

Collecting information about the police in the other countries investigated was obviously part of the work carried out for this report. It gradually became clear during that work that the Dutch police (probably) have a very broad range of duties.

In Germany, on the other hand, there is not really an integral approach; nor do the German police provide emergency assistance. The German police focus mainly on the traditional police duties and that is also where the emphasis of police management lies. Failing to meet targets can have consequences for both numbers and jobs. The emphasis is less on traditional police duties in England & Wales, but the focus is still on precisely described methods of maintaining public order and tackling crime. Given the focus on target-based management, it also seems to be the case in England & Wales that 'if you can't measure it, it doesn't exist'. The municipal authority or the national government plays a significant role in police activities in Belgium – as they do in the Netherlands – but in Denmark, Germany and England & Wales this is either not the case, or they are involved to a much smaller extent. Those three countries do not have an integral safety policy in the Dutch sense of the term. Cooperation within the criminal justice system (and with health and welfare organisations) has also developed further in the Netherlands than in the other countries.

It is somewhat exaggerated to conclude that more work has to be distributed in the Netherlands than in the other countries but over the same number of people. On the one hand, much of that work involves primary policing tasks and, on the other hand, this broad range of duties creates jobs that are included in the category management and overheads in the Netherlands. It is worth noting that around 5% of police capacity is currently allocated to policy. Specifically, these are police employees who are also involved in policy for the criminal justice system as a whole, government, et cetera. This is a tentative conclusion which might become slightly more definite if it is possible to

compare the activities of the Dutch police with police activities in other countries. It would be impossible to compare all police activities, however, so such a comparison would have to focus on a number of frequent police duties, especially in primary policing. A list of frequent police duties can be drawn up based on an analysis of Dutch National Law Enforcement Database (BVH) files. It would then be possible to determine whether these tasks are also part of the duties of the police in other countries – and how often they occur. Such a study could be completed in quite a short period of time if it were limited to two or three ‘foreign countries’.

Hypothesis II

There are a number of frequent tasks carried out by the Dutch police service that take more time than in other countries because of the rules and regulations that apply.

This hypothesis is an extension of the previous hypothesis to a certain extent. If the Dutch police have a similar range of duties to the police in other countries, then either the amount of time required for those duties is also similar, or more time is needed than in the other countries because of various ‘bureaucratic’ requirements.

Of course, the requirements in question are not only statutory requirements, but also what is required from police output by the parties who use that output. Does the German or Belgian PPS set requirements that are similar to those of the Dutch PPS?

Another development already mentioned above that has a negative impact on the deployability of the police is the increase in administrative work and information gathering in primary policing. The implementation of an integral policy and cooperation throughout the criminal justice system has led to activities such as completion of a National Transfer Form (‘LOF form’) and the conclusion of out-of-court settlements being given to the police. In addition, some of those activities also involve keeping a record. Processing a relatively simple case of domestic violence currently entails more than 8 hours of additional work by someone employed in primary policing.

A comparison with the amount of time taken to process similar cases elsewhere might give some insight or answer the question as to whether the Dutch police have to use more manpower for precisely the same task than is

required in other countries. Such an investigation would involve describing the processes in the Netherlands and in the other countries from the moment when the police report is originally filed through to the final output. As in the case of Hypothesis I, this investigation could focus on a small number of frequently occurring tasks.

Hypothesis III

The extent to which the Dutch police can be deployed is more limited than in the other countries for all kinds of reasons.

The number of deployable hours has already been discussed earlier in this report. An annual total of 1,333 hours was assumed for the Netherlands. It was not always possible to compare with data from the other countries investigated. Apart from that, however, there is also the question as to whether the 1,333 hours really are 1,333 hours. Current rules make it difficult in any event to actually turn those 1,333 hours into 1,333 hours of deployable time in practice.

Deployability is limited by laws and regulations such as the Working Hours Act ('Arbeidstijdenwet') and the Working Conditions Act ('Arbowet'), which restrict flexibility when scheduling shifts. Furthermore, contractual conditions ('modalities') allow employees to choose between a working week of 4x9 hours and a working week of 5x8 hours. These conditions make it more difficult to schedule personnel because they create time in which it is either impossible or very difficult to schedule activities.¹⁵ A report published this year by the Public Order Inspectorate (IOOV)¹⁶ outlined this problem in relation to two specific regions (Friesland and Midden en West Brabant). The rules ensuing from the Working Hours Act and the provisions in the General Legal Status (Police) Decree ('Besluit algemene rechtspositie politie' (Barp)) are a particular source of difficulties because they result in a lack of capacity at weekends or surplus capacity on weekdays. This situation suggests that the

15 For example, if a police officer works 8-hour shifts and has a working week of 4x9 hours, there are 4x1 hours left over which have to be allocated to activities other than patrols.

16 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *More uniformed police on the streets: just a matter of scheduling more efficiently?* (Meer blauw op straat; alleen een zaak van efficiënter plannen?). The Hague.

main problem is not so much police numbers, as the distribution of police numbers over time periods that is imposed by rules and regulations.

Another issue that should be mentioned in this regard is that of certification, because a number of tasks – in relation to sexual offences, for example – may only be carried out by certified personnel. Of course, the reasons for this rule are entirely reasonable. In practice, however, this rule can mean that the number of available personnel does not always include all of the personnel needed for the work in question.

It would be possible to compare availability for deployment and the limitations on that availability because of rules and regulations with the situation in other countries. However, such a comparison might be limited to one or two countries – e.g. Germany and/or the UK – for pragmatic reasons because subject matter experts would have to be involved.

Samenvatting en conclusies

In 1994 bracht het ministerie van Binnenlandse Zaken het rapport *Hoe sterk is de politie?* uit. Dit bevatte een vergelijking van de politiesterkte in Nederland met die van België, Denemarken, Engeland & Wales en twee Duitse deelstaten, Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen. Aanleiding voor het onderzoek waren de dreigende bezuinigingen op het politiebudget. In het onderzoek werd de sterkte van de politie in de verschillende landen gerelateerd aan de bevolkingsomvang, de oppervlakte en het niveau van geregistreerde criminaliteit.

De vraag welke sterkte noodzakelijk is voor de politie, is nog steeds actueel. Voor het programma Politie & Wetenschap was dit aanleiding een onderzoek te initiëren dat het in 1994 uitgebrachte onderzoek zou actualiseren. In de Call 2009 werden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

- Hoeveel executief personeel heeft de Nederlandse politie vergeleken met de politie in het buurland België, de aangrenzende Duitse deelstaten, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken?
- In hoeverre verschilt hun opleidingsniveau aan de ene kant en hun takenpakket aan de andere kant?
- Hoe verhouden eventuele verschillen zich tot de (relatieve) omvang van de bevolking enerzijds en het criminaliteitsniveau anderzijds?

Het geactualiseerde onderzoek is uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van Andersson Elffers Felix (AEF) in samenwerking met (universitaire) instellingen in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en België. Met uitzondering van Niedersachsen zijn dezelfde landen als destijds in het onderzoek opgenomen.

2.1 De onderzoeksbenadering

In dit onderzoek is gepoogd een stap verder te gaan dan enkel een vergelijking te maken van de aantallen politiemensen in de verschillende landen. We

zijn uitgegaan van de taken die de politie overal uitvoert: de basistaken. De politie wordt als een organisatie van professionals beschouwd, die op straat aanwezig is, daar de orde bewaakt en daar zo nodig hulp kan verlenen, die misdrijven opspoorst en die de van misdrijven verdachte personen overdraagt aan de rechterlijke macht.

We veronderstellen dat die taken, ongeacht het land (en ongeacht de tijd), overal door de politie worden uitgevoerd. Die basistaken zijn:

- noodhulp, voortvloeiend uit de aanwezigheid van de politie (de surveillance) en de communicatiestructuur van de politie (meldkamer, mobilofoon, enzovoort);
- handhaving van de openbare orde;
- opsporing, met name van misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht, de Wegenverkeerswet en de Opiumwet;
- intake & service: het beschikbaar hebben van personeel en toegankelijke bureaus om meldingen, aangiftes, klachten, enzovoort in ontvangst te kunnen nemen.

Naast de basistaken worden enkele andere, voor het uitvoeren van de basistaken essentiële taken onderscheiden.

- Operationele ondersteuning. Opsporing en wijkzorg bijvoorbeeld kunnen niet zonder meldkamer, een CIE en dergelijke. Onder de operationele ondersteuning vallen ook de forensische opsporing, hondenbrigades, enzovoort.
- Leiding en overhead.
- Overige taken als restcategorie voor taken die niet bij de andere zijn onder te brengen en waarmee ook verdisconteerd wordt dat de politie in een van de onderzochte landen taken kan uitvoeren die elders door andere instanties worden uitgevoerd.¹⁷

De indeling naar taken leidt tot het volgende schema (zie figuur 2.1). Voor Nederland en de overige onderzochte landen is dit schema ingevuld. Ondanks het feit dat het schema op zich relatief eenvoudig oogt, bleek invulling ervan toch met enige problemen gepaard te gaan. Een een-op-een overzetting van gegevens was niet altijd direct mogelijk. Er moest soms een beroep worden gedaan op interpretatie.

17 Zo wordt bijvoorbeeld het rijexamen in Denemarken door de politie afgenomen.

Figuur 2.1: Internationale vergelijking

1 Basispolitiezorg	a Algemeen b Noodhulp c Wijkzorg
2 Opsporing	a Algemeen b Georganiseerde criminaliteit c Specialismen
3 Specialismen	a Verkeer b Overig
4 Operationele ondersteuning	a Meldkamer b Informatie c Overig
5 Leiding en overhead	a Management b Beheer c Beleid
6 Overige taken	a Grenspolitie b OM-taken c Andere

De meest voorkomende problemen bij het invullen van de gegevens voor de inzet op taken waren de volgende.

- De grens tussen basispolitiezorg en opsporing. In alle landen is de opsporing van lichte delicten toebedeeld aan de basispolitiezorg; alleen de grens tussen wat is toebedeeld aan de basispolitiezorg en wat aan de recherche varieert. In België gelden daarvoor criteria, elders niet. Die grens kan soms binnen een land verschillen. In de rapportage is dit opgevangen door op een aantal plaatsen BPZ en opsporing als één categorie te beschouwen.
- In een aantal gevallen zijn leidinggevenden bij functionele onderdelen ondergebracht en als zodanig niet te onderscheiden.
- Recherchespecialismen en recherche zijn niet altijd van elkaar te onderscheiden.

Ook waren er verschillen naar het onderscheid c.q. de aanwezigheid van BOD-en tussen de landen. In sommige landen worden BOD-achtige taken door de politie uitgevoerd, in andere niet. Ook ligt de grens tussen politie en

OM verschillend in landen. In Denemarken is de eerste lijn van de openbare aanklager bij de politie ondergebracht, in Engeland & Wales heeft de politie enkele bevoegdheden die hier bij het OM berusten.

Een volgend punt van verschil ligt bij de categorie 'leiding en overhead', met name de deelcategorieën 'beheer' en 'beleid'. Waar bij de Nederlandse politie beheerstaken voor een belangrijk deel binnen de eigen organisatie worden uitgevoerd, kan het voorkomen dat elders beheerstaken door andere instanties, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken, worden uitgevoerd.

2.2 Sterkte, toen en nu

In 2009 waren in Nederland 55.599 fte werkzaam bij de politie, verdeeld over de 25 regiokorpsen, de KLPD (Korps Landelijke Politiediensten) en de vtsPN (voorziening tot samenwerking Politie Nederland). Gerelateerd aan de bevolking betekende dit 1 politiewerknemer per 297 inwoners en 1 per 22 geregistreerde misdrijven. De cijfers voor de overige landen zijn in tabel 2.1 vermeld.

Tabel 2.1: Sterkte van de politie, gerelateerd aan bevolking, geregistreerde criminaliteit en oppervlakte, 2009

Landen	Politie-sterkte 2009	Politie/Bevolkings-dichtheid	Politie/Criminaliteits-dichtheid	Politie/Oppervlakte-dichtheid
Nederland	55.599	1/297	1/22	1/0,75
België	40.213	1/261	1/24	1/0,76
Denemarken	14.553	1/379	1/34	1/3,0
Engeland & Wales	246.441	1/222	1/18	1/0,62
Nordrhein-Westfalen	44.365	1/406	1/33	1/0,77
Gemiddelde van alle landen		1/263	1/21	1/0,75

De cijfers zijn niet helemaal vergelijkbaar.

- Voor België waren de cijfers van 2005 de meest recente.
- Voor Denemarken staat het aantal personen vermeld, rekening houdend met deeltijd valt het aantal fte's circa 5% lager uit.
- In Duitsland worden landelijke taken uitgevoerd door het Bundeskriminalamt (BKA) en de Bundespolizei (BPOL). Met toerekening van deze taken aan de politie in Nordrhein-Westfalen zou de sterkte van de politie daar uitkomen op circa 54.000 fte.

Ondanks deze beperkingen biedt de tabel toch informatie. Engeland & Wales kent de grootste verhouding politie-bevolking (1-222) van alle onderzochte landen, gevolgd door België. Nederland neemt een middenpositie in. Denemarken en Nordrhein-Westfalen (zelfs na correctie voor de BKA en BPOL) kennen de kleinste verhouding politie-aantal inwoners.

Van dezelfde volgorde is sprake, ook na correctie voor Nordrhein-Westfalen, wanneer gekeken wordt naar het aantal politiemensen ten opzichte van de (geregistreerde) criminaliteit.

Met uitzondering van het (dunbevolkte) Denemarken onderscheiden de verhoudingen ten opzichte van oppervlakte zich niet noemenswaardig van elkaar.

2.3 Vergelijking

In vergelijking met *Hoe sterk is de politie?*, dat op cijfers van 1991 was gebaseerd, is, op een uitzondering na, de sterkte van de politie in de onderzochte landen toegenomen. Tabel 2.2 biedt daar een overzicht van.

Tabel 2.2: Sterkte van de politie in de onderzochte landen, 1991 en 2009

Landen	Politiesterkte 1991	Politiesterkte 2009	Toename/Afname in %
Nederland	38.650	55.599	43,9
België	36.750	40.213 ¹⁸	9,4
Denemarken	11.540	14.553	26,1
Engeland & Wales	177.350	246.441	39,0
Nordrhein-Westfalen	45.211	44.365	-1,9

In Nederland is de sterkte van de politie sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw met meer dan 40% toegenomen. De relatief grootste groei was waarneembaar bij de KLPD. Sinds enkele jaren kent de Nederlandse politie ook de organisatie vtsPN, die thans meer dan 2000 fte telt. De groei van de Nederlandse politie is onder andere te verklaren door het feit dat een deel van de voor middelen bestemde financiën (de M-component) is aangewend voor het aanneemen van vast personeel in plaats van voor het inhuren van externen.

¹⁸ Gegevens van 2005.

In België bedraagt de toename van het aantal bij de politie werkzame personen iets minder dan 10%. Uit beschikbare gegevens van de lokale politie in België komt naar voren dat het aandeel van burgerpersoneel binnen de politie de laatste jaren toeneemt.

In Denemarken nam de totale sterkte van de politie sinds 1994 met meer dan een kwart toe. Die groei komt voor het grootste deel op het conto van burgerpersoneel en bij de politie werkzame juristen. Het aantal executieve politiemensen nam in zeer geringe mate toe.

In Engeland & Wales is de sterkte van de politie sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw met 40% toegenomen. Waard om op te merken¹⁹ is daarbij de veranderde samenstelling van het politiepersoneel. Nam het aantal *police officers* in de vorige eeuw nog toe, de toename na de eeuwwisseling komt vooral voor rekening van *Police Community Support Officers (PCSO's)*, een nieuw gecreëerde rang binnen de Engelse politie. PCSO's hebben minder bevoegdheden dan 'gewone' politiemensen, richten zich vooral op overlast en kleinere misdrijven en assisteren de reguliere politie. Ook is bij de politie in Engeland & Wales een aanmerkelijke toename van *police staff*, i.e. burgerpersoneel, waarneembaar. Binnen de politie is daardoor de verhouding tussen executieven en burgers ingrijpend veranderd.

De enige uitzondering in de tabel is Nordrhein-Westfalen. Daar is ten opzichte van 1991 de sterkte zelfs enigszins teruggelopen. Wel zijn in Duitsland de BKA en de Bundespolizei uitgebreid in de loop der jaren.

Een ontwikkeling die met uitzondering van wellicht Nordrhein-Westfalen in alle onderzochte landen is waar te nemen, is die van een relatief toenevend aantal bij de politie werkende burgers. Vooral in Denemarken en Engeland & Wales is dat waarneembaar, maar ook in Nederland is het relatieve aandeel van burgerpersoneel de afgelopen jaren toegenomen. Deels is dit gefinancierd vanuit de M-component met als argument het reduceren van het inhuren van externen.

Onderzoek naar de achtergrond van die verandering in personeelssamenstelling is niet verricht. De meest plausibele verklaring voor de verandering is wellicht de groei van technologie en informatievoorziening binnen de politie, die noopt tot het werven van burgerpersoneel. Een andere mogelijke verklaring is de vervanging van backofficepersoneel door burgerpersoneel waardoor de inzetbaarheid op straat en in de opsporing kan worden vergroot.

¹⁹ In 2002 was volgens PolBIS het aandeel van administratief technisch personeel 29%, in 2009 was dat 34%.

De procentuele aandelen in de sterkte van executieven en burgerpersoneel in de onderzochte landen staat hieronder aangegeven.

Tabel 2.3: Relatieve aandelen executieven en burgerpersoneel, 2009²⁰

	Executieven	Burgerpersoneel
Nederland	66%	34%
België	86%	14%
Denemarken	71%	29%
Engeland & Wales	67%	33%
Nordrhein-Westfalen	87%	13%

Hiervoor is enkel ingegaan op de ontwikkeling naar een groter relatief aandeel van burgerpersoneel in de bezetting. Conclusies ten aanzien van die ontwikkeling kunnen niet worden getrokken uit bovenstaande tabel; een deel van de werkzaamheden waarvoor burgerpersoneel kan worden ingezet, kan immers ook plaatsvinden bij niet-politieorganisaties. Zo wordt in België een deel van de administratie van de lokale politie door de gemeenten uitgevoerd.

2.3.1 Sterkte en inwonertal

Met uitzondering van België geldt in geen van de onderzochte landen een op centraal niveau vastgestelde grondslag voor het bepalen van sterkte. In België geldt voor wijkagenten een externe maatstaf, namelijk 1 wijkagent per 4000 inwoners. In de overige landen wordt beleidsmatig geen relatie gelegd tussen inwonertal en sterkte van de politie. Veranderingen in de sterkte en wijzigingen in het bevolkingsaantal staan los van elkaar, zoals tabel 2.4 aangeeft. Nederland en Engeland & Wales kennen de grootste toename van de bevolking sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw en de grootste toename van de politiesterkte. In België en Denemarken is de toename van het inwonertal wat minder. Tussen de groeicijfers van het inwonertal en van de politiesterkte is geen verband te zien.

²⁰ België 2005.

Tabel 2.4: Bevolking en politie, 1991 en 2009

Landen	Bevolkingsgroei	Sterkte politie	Politie/ Bevolkingsdichtheid 1991	Politie/ Bevolkingsdichtheid 2009
Nederland	7,5%	+43,9%	1/438	1/297
België	5,0%	+9,5%	1/272	1/261
Denemarken	6,0%	+26,1%	1/446	1/379
Engeland & Wales	7,9%	+40,0%	1/286	1/222
Nordrhein-Westfalen	1,4%	-1,9%	1/393	1/406

Door veranderingen in inwonertal en politiesterkte is de ratio politie-aantal inwoners wel gewijzigd. In Nederland is die groter geworden in de loop van de tijd, van 1-438 naar 1-297. Ook in Denemarken en Engeland & Wales is deze groter geworden. In België is de ratio maar een klein beetje veranderd, in Nordrhein-Westfalen is zij kleiner geworden.

2.3.2 Sterkte en geregistreeerde criminaliteit

De criminaliteitsontwikkeling volgt in alle West-Europese landen een overeenkomstig patroon: na 1990 is er sprake van een stijging, na de eeuwwisseling zet op enig moment, variërend van land tot land, een daling in. Die ontwikkeling is waarneembaar bij de geregistreeerde criminaliteit, maar is ook zichtbaar in slachtoffersurveys, zoals de Politie-monitor, de International Victimization Survey en de British Crime Survey.

Een overzicht van de ontwikkeling in West-Europa op basis van gegevens van het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice* en enkele andere bronnen wordt gegeven door Aebi & Linde. Zij geven aan dat de daling niet voor alle delicten geldt. Neerwaartse ontwikkelingen doen zich voor bij gewone diefstal, diefstal van voertuigen en inbraken. Het aantal drugsdelicten per 100.000 inwoners laat daarentegen een verdubbeling zien. Geweld, (ernstige) zedenzaken en overvallen laten een toename zien in 2007 ten opzichte van 1990.²¹ Criminaliteit in 2009 is dus niet meer hetzelfde fenomeen als in 1991. Ook relatief nieuwe fenomenen als bovenlokale en georganiseerde misdaad en nieuwe vormen van criminaliteit (bijvoorbeeld cybercrime) hebben daaraan bijgedragen. Dergelijke vormen van criminaliteit staan óf niet in de statistieken óf, indien ze dat wel doen, hebben op het niveau van de crimina-

21 M.F. Aebi & A. Linde (2010). 'Is there a crime drop in Western Europe?' In: *European Journal of Criminal Policy Research* 16: 251-257.

liteit een getalsmatig geringe impact. Het leggen van een rechtstreeks verband tussen criminaliteitsniveau en de omvang van de politiesterkte is gezien deze ontwikkelingen niet meer direct voor de hand liggend.

Onderstaande tabel geeft aan dat in 2009 de ratio van het aantal politiemensen ten opzichte van het aantal geregistreerde misdrijven het grootst was in Engeland & Wales. In 1991 was deze het grootst in Nordrhein-Westfalen. In 2009 kent Nordrhein-Westfalen de op een na kleinste ratio. Het cijfer van Nederland ligt iets onder dat van Engeland & Wales en net iets boven dat van België.

Tabel 2.5: Politie en criminaliteitsdichtheid, 1991 en 2009

Landen	Politie/ Criminaliteitsdichtheid 1991	Politie/ Criminaliteitsdichtheid 2009
Nederland	1/29	1/22
België	n.a.	1/24
Denemarken	1/45	1/34
Engeland & Wales	1/32,5	1/18
Nordrhein-Westfalen	1/27	1/33

2.4 Verdeling naar basistaken

In het vorige hoofdstuk worden enkel de sterktecijfers van de onderzochte landen met elkaar vergeleken. De uitkomst is dat, gerelateerd aan inwonertal en geregistreerde criminaliteit, Engeland & Wales de meeste politie hebben, gevolgd door België en Nederland. In deze paragraaf gaan we een stap verder door de verdeling van politietaken te bezien naar de zes basistaken en de landen daar onderling op te vergelijken. Tabel 2.6 geeft deze informatie weer.

Tabel 2.6: Verdeling naar basistaken in de vijf onderzochte landen, 2009²²

	Nederland	België	Denemarken	Engeland & Wales	Nordrhein-Westfalen
Basispolitiezorg	38,2%	50,1%	26,7%	33,0%	29,4%
Opsporing	12,8%	13,9%	24,2%	13,2%	17,2%
Specialismen	3,9%	18,5%	4,6%	5,9%	9,3%
Operationele ondersteuning	13,4%	2,1%	10,7%	17,4%	3,7%
Leiding en overhead	28,9%	15,4%	23,4%	14,2%	29,6%
Overige taken	2,9%	-	10,4%	15,3%	10,7%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

²² België 2005.

In alle landen wordt het relatief grootste deel van de sterkte ingezet in de basispolitiezorg. Dat varieert van de helft van de sterkte in België tot 25 à 35% in de andere landen. Nederland en Engeland & Wales nemen hier een middenpositie in tussen enerzijds België en anderzijds Denemarken en Nordrhein-Westfalen.

Het aandeel van de opsporing is in Denemarken het grootst, gevolgd door Nordrhein-Westfalen. Daarbij moet opgemerkt worden dat de activiteiten en de inzet van de BKA en de Bundespolizei – diensten die tot op zekere hoogte met de KLPD vergelijkbaar zijn – in Duitsland niet in de cijfers van Nordrhein-Westfalen zijn verdisconteerd. De percentages voor de basistaak ‘opsporing’ in Nederland, België en Engeland & Wales liggen relatief dicht bij elkaar.

Het aandeel van specialismen varieert, met als uitschieter België. In de overige landen ligt het percentage onder de tien.

Het lage percentage ‘leiding en overhead’ in Engeland & Wales kan mogelijk aan de basisgegevens toe te schrijven zijn; leidinggevende functies – met name op het niveau van de werkvloer – zijn daar vervat in de functiegegevens (*investigation*, enzovoort). In hoeverre het NPM-gerichte beleid in Engeland & Wales dus feitelijk heeft geleid tot minder overhead, is in deze gegevens niet te zien. Bij de cijfers van leiding en overhead moet overigens worden opgemerkt dat deze beïnvloed kunnen zijn door het feit dat beheerstaken ook door andere (overheids)instanties dan de politie kunnen worden uitgevoerd. Zo worden administratieve en beheerstaken van de lokale politie in België – die meer dan driekwart van de totale sterkte uitmaakt – deels door de gemeenten uitgevoerd. Zowel in Nederland als in Nordrhein-Westfalen wordt meer dan een kwart van de capaciteit ingezet op leiding en overhead. Voor Nederland geldt daarbij de kanttekening dat – zo blijkt uit het andere door AEF uitgevoerde onderzoek naar de sterkte van de politie vanaf 1994 – in de jaren voor 2009 dat percentage net boven de 25% lag. Het percentage voor 2009 wordt mede beïnvloed door de inrichting van de vtsPN (2006).²³ Het cijfer voor Nederland wordt deels ook bepaald door het specifieke Nederlandse integrale veiligheidsbeleid dat een wissel trekt op de menskracht van de Nederlandse politie vanwege nodige projectleiders en beleidsmedewerkers, die niet door de partners in de integrale veiligheid worden geleverd.

Engeland & Wales kennen een relatief hoog percentage ‘overige taken’ (15,3%). Deels gaat het daarbij om OM-achtige taken, opleidingen en de categorie ‘not available for duty’.

23 Zie §1.6.1.

Het relatief grote percentage ‘overige taken’ in Denemarken is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan bij de politie ondergebrachte OM-taken, grenscontroles en een aantal administratieve taken. In het hoofdstuk over Denemarken is een daarvoor een gecorrigeerde tabel opgenomen. Hieronder wordt deze nogmaals gegeven.

Tabel 2.7: Basistaken Denemarken voor en na correctie voor OM-functie en enkele andere niet in Nederland voorkomende functies, 2009

	1 Denemarken	2 Denemarken
Basispolitiezorg	26,7%	29,4%
Opsporing	24,2%	26,7%
Specialismen	4,6%	5,0%
Operationele ondersteuning	10,7%	11,8%
Leiding en overhead	23,4%	25,8%
Overige taken	10,4%	1,3%
Totaal	100%	100%

2.4.1 De basistaken ingedikt

Voor het schema zijn we ervan uitgegaan dat de twee basistaken basispolitiezorg en opsporing goed van elkaar te onderscheiden zouden zijn. In de praktijk blijkt dat lastig: de BPZ neemt ook een deel van de opsporing voor haar rekening, met name de lichtere misdrijven worden door de BPZ opgenomen (blauwe opsporing). De scheidslijn tussen basispolitiezorg en recherche waar het de opsporing van lichtere feiten betreft, is niet overal gelijk. Wanneer basispolitiezorg en opsporing, dé primaire taken van de politie, worden samengevoegd, blijkt dat vrijwel overal de politiecapaciteit voor circa 50% op basispolitiezorg en opsporing wordt ingezet. België vormt hier een uitschieter naar boven toe. Verschillen tussen landen betreffen dan vooral de verschillen voor specialismen, operationele ondersteuning en leiding en overhead. Daarbij moet ook de kanttekening worden gemaakt dat specialismen en operationele ondersteuning tot op zekere hoogte uitwisselbare functies zijn. In tabel 2.8 zijn de zes basistaken ingedikt tot vier:

- 1 basispolitiezorg + opsporing;
- 2 specialismen + operationele ondersteuning;
- 3 leiding en overhead;
- 4 overige taken.

Tabel 2.8: De basistaken ingedikt, 2009²⁴

	Nederland	België	Denemarken	Engeland & Wales	Nordrhein-Westfalen
Basispolitiezorg + opsporing	50,6%	64,0%	50,9%	46,2%	46,8%
Specialismen + operationele ondersteuning	17,3%	20,6%	15,3%	23,3%	13,0%
Leiding en overhead	28,9%	15,4%	23,4%	14,2%	29,6%
Overige taken	2,9%	-	10,4%	15,3%	10,7%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

2.4.2 Inzetbare uren

Een fte in Nederland hoeft naar het aantal betaalde en inzetbare uren op jaarbasis niet vergelijkbaar te zijn. Door verschillen in (wettelijke) arbeidstijd, eisen ten aanzien van interne training en dergelijke kunnen bruto en netto arbeidstijd van de onderzochte landen verschillen. Door die verschillen kunnen bijvoorbeeld 1000 Nederlandse fte's naar bruto of netto arbeidstijd gelijk zijn aan 950 of 1050 Deense fte's. Om de vergelijking helemaal correct te maken, zou ook voor dergelijke verschillen gecorrigeerd moeten worden.

Het maken van een goede inschatting van het aantal inzetbare uren op jaarbasis bleek lastiger dan aanvankelijk gedacht. Ofwel met Nederland vergelijkbaar materiaal was niet aanwezig, ofwel er werden andere definities en termen gebruikt. Ook bleek dat in alle onderzochte landen de regelgeving met betrekking tot compensatie, overwerk, nachtdiensten, rust- en maaltijdpauzes en dergelijke vrij uitgebreid was. De verkregen informatie is derhalve zeer onvolledig.

Het aantal inzetbare uren op jaarbasis in Nederland en Denemarken ontloopt elkaar niet veel: het ligt tussen de 1300 en 1400 uur op jaarbasis. Meer informatie daarover wordt in het hoofdstuk over Denemarken gegeven.

In België en Nordrhein-Westfalen geldt een norm voor actieve dienst van 1520 respectievelijk 1600 uur op jaarbasis. Onduidelijk is echter of de term 'actieve dienst' gelijk te stellen is met onze term 'inzetbare uren'. Zo is in Nederland bij de uropstelling rekening gehouden met de professionele training en het onderhouden van professionele vaardigheden. Vergelijkbare gegevens in België en Nordrhein-Westfalen zijn niet voorhanden. Bij afwezigheid daarvan kan niet op voorhand worden gezegd dat politiemensen in Nordrhein-Westfalen of België twee- à driehonderd uur per jaar meer werken.

²⁴ België 2005.

2.4.3 Opleiding

Het vergelijken van opleidingen en toelatingseisen gaat ook niet zonder meer. De Nederlandse politie kent voor de twee hoofdstromen in het onderwijs verschillende instapeisen. Voor de rangen surveillant tot en met brigadier geldt een vmbo-diploma als instapeis, voor de overige rangen havo of vwo.

Engeland & Wales kennen geen opleidingseis ten aanzien van de toetreding tot de politie. Kandidaten die aan een aantal formele en fysieke eisen voldoen, kunnen zich aanmelden. Verdere selectie vindt plaats op basis van een reeks (vergelijkende) testen. Het aanvangsniveau is voor iedereen gelijk. Na indiensttreding bestaat de mogelijkheid door te stromen via onderwijsmodules en dergelijke naar hogere functies.

In België geldt geen toelatingseis (afgezien van formele en fysieke eisen) voor de lagere rangen, voor de hogere rangen is een diploma van het secundair onderwijs noodzakelijk.

In Duitsland geldt als toelatingseis een Abitur-diploma, i.e. een diploma dat toegang verschaft tot een universitaire of hbo-studie. Na toetreding en opleiding bestaan er mogelijkheden middels interne opleidingen door te stromen naar hogere functies. Vergeleken met de andere onderzochte landen laat het zich aanzien dat in Duitsland de hoogste toelatingseis qua opleiding geldt.

In Denemarken geldt gymnasium als instapeis. Echter, met gymnasium wordt al het secundair onderwijs aangeduid. Niet het schooltype en het diploma zijn hier relevant voor toelating, maar de behaalde cijfers. In Denemarken, evenals in Duitsland en Engeland & Wales, is de opleiding voor iedereen gelijk, verdeling naar hogere en lagere rangen vindt plaats gedurende de loopbaan.

2.4.4 Particuliere veiligheid

In elk van de onderzochte landen is de particuliere veiligheidsindustrie een bloeiende en groeiende bedrijfstak. Activiteiten variëren van geldtransporten en persoonsbeveiliging tot camerabewaking en toezicht in de openbare ruimte. Dit laatste vindt met name in de (grotere) steden plaats. Naar het lijkt heeft de privatisering van overheidsdiensten als luchthavens en spoorwegen ook een impuls gegeven aan de particuliere veiligheid.

Wanneer we het aantal werknemers in de particuliere veiligheid relateren aan het aantal werknemers bij de politie, dan blijkt dat in Nederland 55 per-

sonen in de particuliere sector werkzaam zijn ten opzichte van 100 agenten. Relatief het grootste aantal beveiligers is actief in Engeland & Wales, namelijk 80 per 100 politie-fte. Zie onderstaande tabel.

Tabel 2.9: Aantal werknemers in de particuliere veiligheidsindustrie per 100 politie-fte, 2009²⁵

Nederland	55
België	30
Denemarken	33
Engeland & Wales	80
Duitsland	66

2.5 Reorganisaties

De politie in alle onderzochte landen heeft een of meer reorganisaties door-
gemaakt. Aanleidingen tot reorganisatie waren velerlei en liepen soms samen.
Op hoofdlijnen zijn daarbij de volgende punten te onderscheiden.

- Bestuurlijke veranderingen, zoals vermindering van het aantal gemeenten, gaven aanleiding tot veranderingen van het politiebesteding.
- De opkomst van het bedrijfsmatige denken in de publieke sector: meer nadruk op doelmatigheid, schaalvergroting, sturen op targets, enzovoort.
- Externe veranderingen: opkomst van de zwaardere criminaliteit, met name de georganiseerde en transnationale criminaliteit, nieuwe vormen van criminaliteit (bijvoorbeeld cybercrime) en meer noodzakelijk geworden aandacht voor bestaande vormen van criminaliteit (zedenzaken, huiselijk geweld).
- Crisissituaties binnen de politie en onvrede van politiek en publiek over het functioneren van de politie.
- Nieuwe technologie (ICT, communicatie, forensisch onderzoek) vergt omvangrijke investeringen, die alleen bij een grotere schaal opgebracht kunnen worden.

²⁵ België 2005.

2.5.1 Nederland

De reorganisatie van de politie in 1994 betekende een schaalvergroting naar 25 regiokorpsen en een landelijk korps, de KLPD. Verdere schaalvergroting deed zich daarna voor in een groot aantal regio's door de vermindering van het aantal districten.

Het in 2010 geïnstalleerde kabinet-Rutte beoogt in zijn regeringsplan een verdere reorganisatie van de politie. Er komt een nationale politie met tien geografische eenheden.

2.5.2 België

Verskillende crises vormden mede de aanleiding tot de reorganisatie van de politie in België. Met de hervorming beoogde men:

- een meer geïntegreerde politie en betere uitwisseling van gegevens;
- responsabilisering: meer controle door bestuur en gezag over de politie.

De drie voor de reorganisatie bestaande politiemachten werden ondergebracht in een geïntegreerde politie naar twee niveaus: de lokale en de federale politie. De lokale politie werd ondergebracht in 196 uit één of meer gemeenten bestaande politiezones. Ten opzichte van de tijd voor de reorganisatie betekende dat een reductie van het aantal gemeentelijke korpsen met enkele honderden. De lokale korpsen voeren vooral de basispolitiezorg uit, de federale politie voert landelijke taken uit en richt zich op bovenlokale en zware criminaliteit. Kwantiteit (in termen van sterkte) en kwaliteit van de lokale politiezorg worden bewaakt middels normering, inspectie en evaluatie. De resultaten van de hervorming worden in het algemeen positief gewaardeerd, met name door de bevolking.

Met de hervorming van de politie werd tevens een begin gemaakt met een herziening van het gerechtelijk apparaat. Het politiestelsel en de politiesterkte maken thans geen deel uit van de politieke agenda in België.

2.5.3 Denemarken

De reorganisatie van de politie in Denemarken speelde zich vooral af in het kielzog van de bestuurlijke hervormingen, met name de reductie van het aan-

tal gemeenten. Ook speelde de oriëntatie op de andere Scandinavische landen een rol; de organisatie van de Deense politie werd meer gemodelleerd naar die in Zweden en Noorwegen. De reorganisatie betekende een schaalvergroting, het aantal districten werd teruggebracht naar twaalf met een sterkte van rond de achthonderd man (Kopenhagen en Bornholm zijn uitzonderingen). De reorganisatie zorgde voorts voor het afstoten van enkele vooral administratieve taken; de PET (het Deense equivalent van de AIVD), eens onderdeel van de politie, kreeg een andere positie binnen het nieuwe bestel.

2.5.4 Engeland & Wales

De reorganisatie in Engeland & Wales staat vooral in het teken van bestuurlijke hervormingen en aanpassing aan de gewijzigde omstandigheden. Met de Police Reform Act (2002) ontstond een nieuw soort politieambtenaar: de *police support community officer* (PCSO), een agent met toezichhoudende taken en minder bevoegdheden dan de gewone agent (en ook minder salaris). Met de PCSO werd beoogd te voorzien in meer toezicht op straat.

In 2005 ontstond de SOCA (Serious Organised Crime Agency), een samenvoeging van de tot dan bestaande *crime squads* en een aantal BOD's. De taak van de SOCA (in het gehele Verenigd Koninkrijk) richt zich vooral op de zware en georganiseerde misdaad en de aanpak van financieel-economische misdrijven.

De (beleidsmatige) oriëntatie op de lokale samenleving werd versterkt door de opbouw van netwerken, samenwerking met lokale instanties en de aanpak van sociaal ongewenst gedrag (de Anti-Social Behaviour Act).

Tezelfdertijd is er een toenemende invloed van het Home Office zichtbaar. Prestatiemeting deed zijn intrede, korpschefs kunnen bij afnemende prestaties uit hun functie worden ontheven. Een onder de regering-Blair ingezette poging te komen tot verdere schaalvergroting (van 43 naar 10 korpsen) werd afgeblazen.

2.5.5 Nordrhein-Westfalen

De reorganisatie in Nordrhein-Westfalen is vooral een op zich niet omvangrijke schaalvergroting en introductie van een nieuw sturingsmodel, gekenmerkt door targets en meer sturing en controle. In Duitsland als geheel hebben de BKA en de BPOL na de hereniging van Duitsland meer betekenis gekregen.

2.6 Conclusie

De Nederlandse politie kende een relatief grote groei in de afgelopen decennia. Vergeleken met 1991, het jaar waar de cijfers van *Hoe sterk is de politie?* op gebaseerd waren, is er sprake van een groei van meer dan 40%. Een deel van de groei is gefinancierd door gebruik van gelden uit de M-component voor het aannemen van vast personeel in plaats van het inhuren van externen. De groei in Nederland is groter dan in de andere landen, zij het dat de toename van de sterkte in Engeland & Wales slechts iets onder die van Nederland ligt.

In 2009 nam de Nederlandse politie een middenpositie in ten opzichte van de andere onderzochte landen. De ratio politie-bevolking was wat minder gunstig dan in België en Engeland & Wales, maar beter dan in Denemarken en Noordrhein-Westfalen. Ook de ratio politie-geregistreerde criminaliteit week niet negatief af van die van de andere landen.

Wanneer in een stap verder niet enkel naar het aantal politie-fte's wordt gekeken, maar naar de verdeling daarvan over de zes basistaken, dan blijkt dat in Nederland de helft van de beschikbare capaciteit is ingedeeld naar de primaire taken, de basispolitiezorg en de opsporing. Het Nederlandse percentage hiervoor ligt zelfs iets hoger dan dat van Engeland & Wales en Noordrhein-Westfalen.

Ondanks het feit dat de vergelijking met het buitenland voor Nederland niet ongunstig uitvalt, is en blijft de sterkte van de politie in Nederland een onderwerp dat met regelmaat opkomt in de media, in de politiek en bij het bestuur. In de vier andere onderzochte landen is dat niet het geval, terwijl de cijfers omtrent de sterkte daar niet erg afwijken van de Nederlandse sterkte- (ontwikkeling), met uitzondering van Engeland & Wales, waar een ander beeld wordt vertoond.

De vraag komt dan op: waarom wel hier en niet daar? Waarom worden er in de periode voor de verkiezingen uitspraken gedaan over extra aantallen agenten? Waarom wordt van tijd tot tijd door politie, Openbaar Ministerie en bestuur het tekort aan agenten in hun stad, regio of arrondissement aangekaart? Waarom wordt, wanneer opzienbarende zaken in de media komen, vrijwel steevast van de zijde van de politie (en soms van het OM) aangegeven dat er tekorten zijn? En waarom is er naast een groeiende particuliere beveiligingsindustrie ook een toename van bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) in dienst van gemeenten waarneembaar?²⁶ Een eerste

26 Zie de *Volkscrant*, 28-10-2010, 'Steden creëren hun eigen politie'.

mogelijk antwoord is wellicht de verdeling van de extra gelden over de verschillende basistaken.

2.6.1 De verdeling van extra middelen

De sterkte van de politie is de afgelopen twee decennia met meer dan 40% toegenomen. In deze periode is ook de politie en haar omgeving ingrijpend veranderd. Er is sprake van de opkomst van de zwaardere criminaliteit (overvallen en dergelijke) en van de (transnationale) georganiseerde criminaliteit. Het zijn vormen van criminaliteit die meer inzet vragen in termen van menskracht dan de aanpak van de 'traditionele' vormen van misdaad. Daar komt de opkomst van misdrijven 'onder de waarnemingsdrempel' bij, misdrijven die pas aan het licht komen wanneer er aanwijzingen voor zijn of wanneer gericht wordt gerechercheerd. Een voorbeeld is het speuren naar kinderporno op het internet.

Ook andere misdrijven waarvan we kunnen stellen dat zij voorheen onder de waarnemingsdrempel lagen, komen tegenwoordig op de agenda van de (Nederlandse) politie. Te noemen zijn in dit verband kindermishandeling, huiselijk geweld en discriminatie. Het zijn misdrijven die op enig moment politieke aandacht krijgen en tot aandachtspunt of prioriteit worden benoemd. Aangifte van dergelijke misdrijven wordt, in tegenstelling tot enkele decennia terug, juist gestimuleerd. Organisaties als het Meldpunt Discriminatie richten zich op het boven water halen van dergelijke misdrijven.

Tezelfdertijd wordt het bestrijden van overlast en onmaatschappelijk gedrag ook een taak van de politie. Zo spreekt de nota van het ministerie van Justitie *Naar een veiliger samenleving* (2002) van een te lang volgehouden tolerantie ten aanzien van overlastgedrag in de openbare ruimte. Kleine criminaliteit wordt meer en meer als een openbare-ordeprobleem beschouwd, naast objectieve veiligheid wordt ook de subjectieve veiligheid, het gevoel van onveiligheid, onderdeel van beleid.

Hoewel (on)veiligheid een vrij breed begrip is – het omvat criminaliteit, rampen, verkeersongevallen, epidemieën, voedselveiligheid, milieu en dergelijke –, wordt het vooral met criminaliteit en onmaatschappelijk gedrag in de openbare ruimte geassocieerd. De gevoelens van (on)veiligheid zijn meetbaar, maar een meting van de output (van politie en anderen) die op enigerlei wijze verandering in de gevoelens van onveiligheid zou kunnen bewerkstelligen, ontbreekt echter. Voor de politie betekent dit dat zij met een perceptievraag-

stuk te maken krijgt – een situatie die haar min of meer is opgedrongen – en de enige wijze waarop men tot nu toe denkt die perceptie te kunnen beïnvloeden, is door de inzet van meer politie. Daar waar gevoelens van onveiligheid zijn, wordt gedacht in oplossingen van meer politie.

Een andere, hier op te merken ontwikkeling is die van het integrale veiligheidsbeleid: samenwerking tussen politie, bestuur en andere partijen op lokaal en regionaal niveau. Die samenwerking vindt plaats vanuit netwerken en wordt vaak in een projectvorm gegoten. Dat vergt (soms extra) menskracht van de politie, omdat de andere bij de samenwerking betrokken organisaties niet altijd hun inzet kunnen realiseren.

Ook is er sprake van meer samenwerking in de keten met andere op het strafrecht georiënteerde partijen, maar ook met actoren die vooral actief zijn in het domein van zorg en welzijn. In die samenwerking heeft de politie veelal de taak gekregen van informatieleverancier. Anders gezegd, de politie doet de voorwas voor andere in de (keten)samenwerking betrokken organisaties. En in die ketensamenwerking opereert de politie ook als overlegpartner.

Samenwerking in de keten heeft er mede toe geleid dat de politie een aantal OM-taken toebedeeld heeft gekregen, zoals de AU-uitreikingen, het lik-op-stukbeleid, de politietransacties en het Landelijk Overdrachtsformulier (LOF). Vanuit het perspectief van de keten bezien, is die overdracht van taken doelmatig, voor de politie als geheel zijn het extra taken. Waarbij ook moet worden opgemerkt dat overheveling van taken niet altijd is gevolgd door overheveling van budgetten.

In de afgelopen decennia is er nog een andere ontwikkeling, namelijk de komst van de technologie bij de politie. Investerings in IT, communicatie-apparatuur en forensische opsporing worden noodzakelijk geacht. Daarmee wordt beoogd de primaire taken beter te ondersteunen en te ontlasten. Die ontwikkeling heeft naar alle waarschijnlijkheid ook geleid tot een andere getalsmatige verhouding tussen frontoffice- en backofficepersoneel.

Enigszins kort door de bocht komt het erop neer dat in de afgelopen jaren extra geld voor de politie over verschillende gebieden kon worden verdeeld:

- basispolitiezorg versus opsporing: ofwel meer inzet op straat en meer aandacht voor overlast, ofwel meer inzet op de opsporing;
- investeren ten bate van de eigen organisatie of investeren in de samenwerking met andere organisaties;
- mensen of middelen: ofwel meer capaciteit, ofwel meer investeringen in technologie, enzovoort;

- opsporing van zware criminaliteit of opsporing van direct door de burger ervaren misdrijven.

Een conclusie, waarbij wij ons baseren op gegevens die voor het onderzoek *De sterkte van de arm* zijn bijeengebracht, is dat bij de verdeling van extra middelen accenten zijn geplaatst bij investeringen (zie de toename van de ondersteuning) en bij de opsporing. Het relatieve aandeel van de BPZ is teruggelopen, in absolute zin is de BPZ met enkele duizenden fte's gegroeid. Er kwam wat meer blauw op straat, maar – zie de toenemende roep om veiligheid – er wordt tezelfdertijd nog meer blauw gevraagd.

Tabel 2.10: Verdeling Nederlandse politie naar basistaken, 1994, 1999, 2004 en 2009

	1994	1999	2004	2009
BPZ	48,0%	48,0%	43,6%	38,2%
Opsporing	10,2%	9,5%	11,7%	12,8%
Specialismen	4,8%	5,4%	4,9%	3,9%
Operationele ondersteuning	8,9%	9,1%	10,6%	13,4%
Leiding en overhead	26,0%	25,7%	26,3%	28,9%
Overige	2,2%	2,3%	3,0%	2,9%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Basistaken waar wel sprake is van absolute en relatieve groei, zijn opsporing, operationele ondersteuning en leiding en overhead. Er is sprake van meer politie sinds 1994, maar dat is – door de relatief geringe investering in de BPZ – niet zichtbaar geworden in de politie op straat.

2.6.2 Hypothesen

De vorige subparagraaf schetste de allocatie van extra middelen naar de basistaken. Maar ondanks het feit dat er relatief meer extra middelen naar andere basistaken dan de BPZ zijn gestroomd, blijft het punt dat Nederland, waar het de sterkte van de politie en het aandeel van de BPZ daarin betreft, niet ongunstig afsteekt bij de andere landen.

Dit rapport beoogt enkel een vergelijking van de sterkte van de politie in de vijf onderzochte landen te geven. Naar een mogelijk antwoord op de vraag waarom de roep om meer politie hier wel en elders niet aanwezig is, is aanvankelijk ook niet gezocht. Wel kwam die vraag op in de loop van het onderzoek.

Dit onderzoek wijst erop dat de sterkte van de politie en de verdeling over de basistaken niet ongunstig afwijken van die van de vier andere onderzochte landen. Desalniettemin komt het issue 'de sterkte van de politie' van tijd tot tijd op. Wij menen dat daarvoor nadere analyses nodig zijn, die daartoe drie mogelijke verklaringen of hypothesen zouden moeten onderzoeken.

- Hypothese I. De sterkte van de politie wijkt niet ongunstig af van die van de vier andere landen, maar het takenpakket van de Nederlandse politie is omvangrijker dan dat van de politie in de andere landen. Oftewel: de Nederlandse politie moet meer doen met een qua omvang vergelijkbare capaciteit.
- Hypothese II. Er zijn veelvoorkomende taken die de Nederlandse politie uitvoert, die vanwege voorschriften, regelgeving en dergelijke meer tijd vergen dan elders.
- Hypothese III. De inzetbaarheid van de Nederlandse politie is om allerlei redenen meer begrensd dan die in de andere landen. Combinaties van deze drie mogelijke verklaringen zijn ook denkbaar.

2.6.3 Het takenpakket

Hypothese I

De sterkte van de politie wijkt niet ongunstig af van die van de vier andere landen, maar het takenpakket van de Nederlandse politie is omvangrijker dan dat van de politie in de andere landen. Oftewel: de Nederlandse politie moet meer doen met een qua omvang vergelijkbare capaciteit.

Informatie verzamelen over politie in de andere onderzochte landen was uiteraard onderdeel van de werkzaamheden voor dit rapport. Gedurende die werkzaamheden drong zich de (voorzichtige) conclusie op dat de Nederlandse politie wel een zeer breed takenpakket heeft.

Van een integrale aanpak noch van hulpverlening is in Duitsland bij de politie weinig sprake. Bij de politie in Duitsland is de focus vooral gericht op de klassieke politietaken, waar ook sterk op wordt gestuurd. Het niet realiseren van targets kan consequenties hebben voor sterkte en functies. In Engeland & Wales ligt het accent minder op de klassieke politietaken, maar ook daar ligt het accent toch op een strikt omschreven handhaving van de openbare orde en de aanpak van criminaliteit. In Engeland & Wales, met de daar

aanwezige focus op targets, lijkt ook te gelden: ‘Wat niet meetbaar is, bestaat niet.’

De gemeente of het bestuur is in België, evenals in Nederland, een relevante actor voor de politie; in Denemarken, Duitsland en Engeland & Wales is dat niet of in ieder geval veel minder het geval. Integraal veiligheidsbeleid, zoals dat in Nederland wordt verstaan, is daar niet aan de orde. Ook de samenwerking in de strafrechtketen (en met zorg- en welzijnsinstanties) is in Nederland verder ontwikkeld dan elders.

Enigszins gechargeerd: vergeleken met andere landen moet in Nederland meer werk worden verdeeld over eenzelfde aantal mensen. Voor een belangrijk deel is dat werk dat op het terrein van de basispolitiezorg ligt en anderzijds genereert dat brede takenpakket functies in wat hier tot de categorie ‘leiding en overhead’ is gerekend. Merk op dat zo’n 5% van de politiecapaciteit nu wordt besteed aan beleid. Concreet zijn dat politiewerknemers, die zich ook met het beleid van de keten, het bestuur en dergelijke bezighouden.

Dit is een voorzichtige conclusie, die mogelijk wat harder kan worden gemaakt wanneer een vergelijking kan worden gemaakt van werkzaamheden van de politie in Nederland met die in andere landen. Dat in zijn geheel te bezien, is een ondoenlijke zaak; voor een dergelijk onderzoek zou men zich moeten richten op een aantal frequent voorkomende taken van de politie, met name van de BPZ. Een dergelijke lijst is op te stellen na analyse van BVH-bestanden. Vervolgens zou men kunnen nagaan of dergelijke taken – en met welke frequentie – ook elders tot het takenpakket van de politie worden gerekend. Een dergelijk onderzoek zou, wanneer het zich zou beperken tot twee of drie ‘buitenlanden’, in vrij korte tijd kunnen worden uitgevoerd.

Hypothese II

Er zijn veelvoorkomende taken die de Nederlandse politie uitvoert, die vanwege voorschriften, regelgeving en dergelijke meer tijd vergen dan elders.

Deze hypothese ligt enigszins in het verlengde van de vorige. Als de Nederlandse politie een vergelijkbaar takenpakket heeft als elders, is dan de daaraan te besteden tijd ook vergelijkbaar, of verschilt die van de andere landen vanwege verschillende ‘bureaucratische’ eisen?

In dit verband moet uiteraard gekeken worden naar wettelijke eisen, maar ook naar hetgeen anderen – die van de output van de politie gebruikmaken – aan eisen stellen aan die output. Stelt het Duitse of het Belgische OM met het Nederlandse OM vergelijkbare eisen of niet?

Een andere hiervoor al gesignaleerde ontwikkeling met een negatief effect op de inzetbaarheid is de toename van administratief werk en informatievergaring bij de basispolitiezorg. Met integraal beleid en samenwerking in de keten zijn activiteiten als het opstellen van een LOF-formulier, afdoening van transacties en dergelijke in handen van de politie gekomen. Daar komt bij dat rond een deel van die werkzaamheden sprake is van protocollering. Een afhandeling van een redelijk eenvoudig geval van huiselijk geweld vergt op dit moment meer dan acht uur bijkomstig werk van iemand die in de BPZ werkzaam is.

Een vergelijking met de afhandeling van overeenkomstige zaken elders zou zicht kunnen bieden of een antwoord kunnen geven op de vraag of voor een en dezelfde taak de Nederlandse politie meer menskracht moet inzetten dan elders. Dat komt, in termen van onderzoek, neer op het beschrijven van de processen – van aangifte tot en met output – hier en elders. In lijn met hypothese I zou men zich hierbij kunnen richten op een beperkt aantal (veelvoorkomende) taken.

Hypothese III

De inzetbaarheid van de Nederlandse politie is om allerlei redenen meer begrensd dan die in de andere landen.

Hiervoor is het aantal inzetbare uren behandeld. Voor de Nederlandse situatie werd daarbij uitgegaan van 1333 uur op jaarbasis. Vergelijking met gegevens uit andere onderzochte landen bleek niet altijd mogelijk. Los daarvan doet zich de vraag voor of die 1333 uur wel echt 1333 uur zijn. Bestaande regelgeving maakt het in ieder geval lastig die 1333 uur ook echt in de praktijk om te zetten in 1333 uur inzetbaarheid.

Wetten en regelingen begrenzen de inzetbaarheid. Voorbeelden daarvan zijn de Arbeidstijdenwet (ATW) en de Arbowet, die de flexibiliteit van inroosteren op diensten beperken. Daarnaast spelen de modaliteiten: werknemers kunnen kiezen uit een werkweek van 4x9 uur of 5x8 uur. Die modaliteiten maken echter de inroostering van personeel lastiger, zij leiden tot niet of las-

tig inroosterbare uren.²⁷ In een in dit jaar uitgebracht rapport van de IOOV²⁸ is deze problematiek voor twee regio's (Friesland en Midden en West Brabant) in beeld gebracht. Met name de regelgeving voortvloeiend uit de Arbeidstijdenwet en bepalingen van het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) leiden tot ondercapaciteit (in de weekeinden) of overcapaciteit (gedurende de weekdays). Dit leidt tot de hypothese dat niet zozeer de sterkte het probleem is, maar de door regelgeving beïnvloede verdeling van de sterkte in de tijd.

In dit verband moet ook certificering worden genoemd. Een aantal taken, bijvoorbeeld zedenzaken, kan en mag alleen door gecertificeerd personeel worden uitgevoerd. Dit overigens op zeer redelijke gronden. In de praktijk kan het betekenen dat (de aantallen) beschikbaar personeel en voor werkzaamheden benodigd personeel niet altijd op elkaar aansluiten.

Een vergelijking met andere landen van de inzetbaarheid en de beperkingen daarvan vanwege regelgeving is mogelijk, maar zou zich om pragmatische redenen – men moet een beroep kunnen doen op ter zake deskundigen – kunnen beperken tot één of twee landen, bijvoorbeeld Duitsland en/of het Verenigd Koninkrijk.

27 Bij 8-uursdiensten en een modaliteit van 4x9 houdt men 4x1 uur over, die aan andere werkzaamheden dan surveillance moeten worden toebedeeld.

28 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *Meer blauw op straat; alleen een zaak van efficiënter plannen?* Den Haag.

Internationale vergelijkingen en benadering van het onderzoek

Vrijwel alle landen kennen een publieke sector met onderdelen als de gezondheidszorg, de politie, het onderwijs en dergelijke. Bij het maken van internationale vergelijkingen van publieke-sectororganisaties gaat men ervan uit dat die sectoren tot op vrij grote hoogte vergelijkbare producten of diensten leveren. Een Frans universitair diploma staat gelijk aan een Zweeds universitair diploma, een in België uitgevoerde maagoperatie wordt verondersteld gelijkwaardig te zijn aan een in Ierland uitgevoerde maagoperatie, van een Nederlandse arts denkt men dat deze dezelfde kennis en vaardigheden heeft als een Engelse of Deense arts.

Bij het maken van internationale vergelijkingen gaat het er in feite om, zo goed als mogelijk, de twee volgende zaken vergelijkbaar te maken.

- 1 Wat wordt er vergeleken? De organisatie en de omvang c.q. het budget daarvan.
- 2 Waaraan wordt vergeleken? Wat is de referentie, de maatstaf waarmee de vergelijking wordt gemaakt?

3.1 Wat wordt vergeleken?

In dit rapport wordt een vergelijking gemaakt tussen de sterktes van de politie in vijf landen. In het meest eenvoudige en daarmee ideale geval is een vergelijking van de sterkte van de politieorganisaties in de verschillende landen zonder meer te maken indien die factoren die de interpretatie kunnen bemoeilijken, in alle landen gelijk zijn. Het plaatje van de politie met de aantallen in land A kan zonder meer over het plaatje van de politie in land B of C worden gelegd.

In dat ideale en eenvoudige geval zou er bijvoorbeeld van het volgende sprake zijn.

- Het wetboek van strafrecht is in alle landen gelijk. Over wat misdrijven en overtredingen zijn, hoeft geen discussie of onduidelijkheid te bestaan.
- De bevoegdheden van de politie en haar relatie ten opzichte van het OM zijn overal gelijk of vergelijkbaar.

- De structuur en organisatie (bijvoorbeeld de verhouding tussen landelijke en niet-landelijke diensten) zijn gelijk.
- De politieke en sociale omgeving is vergelijkbaar.
- De taakverdeling en relatie met handhavende en opsporingsdiensten zijn vergelijkbaar.
- De organisatie van politie-inzet bij ongeregelde heden is vergelijkbaar.
- De verhouding tussen geüniformeerd personeel en burgerpersoneel is vergelijkbaar.
- Er zijn geen verschillen in IT-ondersteuning en dergelijke.

In die ideale situatie kan men de politie en haar sterkte in verschillende landen goed vergelijken en kan men uitspraken doen over het niveau van de politiesterkte in die landen, bijvoorbeeld door de aantallen politiemensen te relateren aan het aantal inwoners of misdrijven. De uitspraak ‘land A telt vierhonderd politiemensen per honderdduizend inwoners en land B driehonderd politiemensen per honderdduizend inwoners’ kan worden geïnterpreteerd als ‘de politiezorg in land A is beter dan in land B’. Of: per honderdduizend misdrijven is er meer politie beschikbaar voor het oplossen ervan.

En in het ideale geval van vergelijking kan men ook op onderbouwde wijze uitspraken doen over de (opsporings)prestaties of efficiency van de politie in verschillende landen. De korpsen van de landen A en B kunnen, omdat alle overige omstandigheden gelijk zijn, langs eenzelfde meetlat worden gelegd, er kan worden gebenchmarkt.

Die ideale situatie doet zich echter niet voor. Vrijwel elk land kent politie, maar de organisatie, de relevante wetgeving, de structuur van de politie en de taakverdeling ten opzichte van andere handhavende instanties kennen van land tot land een grote verscheidenheid.

3.1.1 Vergelijken naar basistaken

In de benadering hier wordt gepoogd die verschillen zo veel mogelijk bij voorbaat uit de analyse te houden. In onze benadering gaan we uit van die taken die men als het bestaansrecht, de *raison d'être* van de politie kan beschouwen. Wij gaan uit van de politie als een bureaucratisch georganiseerde eenheid van professionals, die op straat aanwezig is, daar de orde bewaakt en daar zo nodig hulp kan verlenen; we gaan uit van een organisatie die misdrijven opspoort en de van misdrijven verdachte personen overdraagt aan de

rechterlijke macht. We veronderstellen dat die taken, ongeacht het land (en ongeacht de tijd), overal door de politie worden uitgevoerd. Men kan ze de basistaken van de politie noemen.²⁹

Wij onderscheiden daarbij vier basistaken:

- 1 noodhulp, voortvloeiend uit de aanwezigheid van de politie (de surveillance) en de communicatiestructuur van de politie (meldkamer, mobilofoon, enzovoort);
- 2 handhaving van de openbare orde;
- 3 opsporing, met name opsporing van misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht, de Wegenverkeerswet en de Opiumwet;
- 4 intake en service, het beschikbaar hebben van personeel en toegankelijke bureaus om meldingen, aangiftes, klachten, enzovoort in ontvangst te kunnen nemen.

De laatste taak, intake en service, vormt eigenlijk een onderdeel van de overige drie taken. We hebben hem om methodologische redenen als aparte basistaak opgenomen omdat hij binnen de organisatie van een korps als afzonderlijke taak te herkennen is.

Die vier taken hanteren wij als vergelijkingsbasis voor het internationale onderzoek. Wij willen de vier taken van de politie in de te onderzoeken landen en de daarbij behorende capaciteit zo duidelijk mogelijk in beeld brengen: hoeveel politiemensen in de te onderzoeken landen houden zich daadwerkelijk bezig met noodhulp, met handhaving, met opsporing en met intake en service? De benadering hier gaat dus wat verder dan de benadering waarbij alleen wordt gekeken naar de sterkte op zichzelf. Niet alleen worden verschillen in sterkte tussen de landen gezien, maar ook de verschillen naar inzet op de opsporing, de basispolitiezorg, enzovoort.

3.1.2 De basistaken in schema

De basistaken zijn vermeld in onderstaand schema. Het schema bevat bovendien enkele andere categorieën.

²⁹ De term 'kerntaken' zou men ook kunnen gebruiken, maar aangezien die term reeds een eigen betekenis heeft in de kerntakendiscussie, wordt hij hier – om verwarring te voorkomen – niet gebruikt.

- Operationele ondersteuning spreekt voor zich. Opsporing en wijkzorg bijvoorbeeld kunnen niet zonder meldkamer, een CIE en dergelijke. Onder de operationele ondersteuning vallen ook de forensische opsporing, de hondenbrigades, enzovoort.
- De categorie 'leiding en overhead' is eveneens vanzelfsprekend. Daartoe worden onder andere de korpsleiding en de districtsleiding gerekend. Onder overhead vallen salarisadministratie, persvoorlichting, enzovoort.
- De categorie 'overige taken' is toegevoegd voor het onderbrengen van die gebieden die elders niet plaatsbaar zijn. Met name in een internationale vergelijking komt een dergelijke restcategorie van pas omdat de politie elders soms taken kan vervullen die niet of nauwelijks bekend zijn bij de Nederlandse politie.

De indeling ziet er dan als volgt uit.

Figuur 3.1: Basistabel voor internationale vergelijking

Basistaken	
1 Basispolitiezorg	
a	Algemeen
b	Noodhulp
c	Wijkzorg
2 Opsporing	
a	Algemeen
b	Georganiseerde criminaliteit
c	Specialismen
3 Specialismen	
a	Verkeer
b	Overig
4 Operationele ondersteuning	
a	Meldkamer
b	Informatie
c	Overig
5 Leiding en overhead	
a	Management
b	Beheer
c	Beleid
6 Overige taken	
a	OM-taken
b	Anders

Een uitgebreidere behandeling van de (sub)categorieën wordt gegeven in het volgende hoofdstuk waar nader op de gegevens en de classificaties wordt ingegaan.

De benadering hier treedt dus wat meer in detail dan *Hoe sterk is de politie?* Naast een vergelijking van de sterkte op zich wordt ook gekeken naar waar de sterkte wordt ingezet (de basispolitiezorg, de opsporing) en wat de omvang van de ondersteuning voor basispolitiezorg en opsporing is.

3.1.3 Aansluiting bij BZK-rapportages

Afgezien van het feit dat de hierboven vermelde indeling gebruikt wordt ten behoeve van het BVS, sluit zij ook aan bij de methodiek die het ministerie van BZK hanteert in haar rapportages met betrekking tot de sterkte van de Nederlandse politie (en de ontwikkeling daarvan) aan de Kamer. In die rapportages wordt het totaal aantal fte's in dienst van dan wel ten dienste van de Nederlandse politie verdeeld naar fte's in operationele sterkte en naar niet-operationele sterkte. De operationele sterkte wordt vervolgens verdeeld naar handhaving en noodhulp, opsporing, intake en service, operationele ondersteuning en operationele overhead.

3.2 Waaraan wordt vergeleken?

Een vergelijking van enkel de sterkte is nietszeggend. Die geeft niet aan dat een bepaald land in vergelijking met de andere landen meer of minder besteed aan politie, dat de politie in een bepaald land beter of minder goed functioneert dan elders of dat de bevolking in een bepaald land minder nut heeft van de politie dan in een ander land. Kortom, we moeten een maatstaf hebben aan de hand waarvan we een oordeel kunnen geven over de omvang van de politie in de te vergelijken landen.

Daartoe zijn verschillende mogelijkheden wanneer het gaat om vergelijkingen tussen publieke-sectororganisaties. Zo kunnen outcomes worden vergeleken. Voorbeelden daarvan zijn de kindersterfte of de leeftijdsverwachting in verschillende landen. Verschillen daartussen worden toegeschreven aan verschillen in bestedingen aan gezondheidszorg, preventiemaatregelen, werkwijzen, enzovoort. Het rationale van dit type onderzoek is de detectie van verschillen en (het begin van) een antwoord op de vraag naar het waarom.

Internationale vergelijkingen kunnen zich ook richten op verschillen in output, bijvoorbeeld de aantallen operaties per arts. Dergelijke verschillen kunnen wijzen op verschillen in organisatie, efficiency en dergelijke van een sector ten opzichte van het buitenland. Het voorbeeld voor de politie is de vergelijking van ophelderingspercentages tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen door Peter Tak aan het begin van deze eeuw. De (betwiste) conclusie³⁰ was dat de politie in Duitsland productiever was en efficiënter te werk ging dan de Nederlandse.

Een derde type vergelijking behelst de vergelijking van input van ofwel geld ofwel menskracht die in bepaalde diensten wordt gestoken. Het gaat dan om vergelijkingen van bijvoorbeeld het aantal onderwijzers per honderdduizend kinderen, het aantal artsen per honderdduizend inwoners of het aantal politiemensen per honderdduizend inwoners. Dergelijke vergelijkingen gaan impliciet uit van een (verondersteld) behoefteniveau waarbij afwijkingen van een internationaal gemiddelde kunnen worden geïnterpreteerd als negatief (ons land zit sterk onder het Europees gemiddelde) of positief (ons land zit boven het Europees gemiddelde). Uitkomsten van dergelijk onderzoek zijn dus vooral indicatief. Het hier te presenteren onderzoek omvat dit type vergelijking.

Daarmee wordt de lijn gevolgd van *Hoe sterk is de politie?* Daar werd gekeken en vergeleken naar de aantallen politiemensen in de onderzochte landen in verhouding tot:

- oppervlakedichtheid: het aantal politiemensen per vierkante kilometer;
- bevolkingsdichtheid: het aantal inwoners per politiemans/-vrouw;
- criminaliteitsdichtheid: het aantal (geregistreerde) misdrijven per politiemans/-vrouw.

3.2.1 Oppervlakedichtheid

De interpretatie hiervan hangt samen met de bevolkingsdichtheid. Hoe dunner een land of streek is bevolkt, des te minder agenten nodig zijn. Anderzijds, hoe dichter bevolkt, des te meer interactie(s) tussen bewoners en des te

30 Zie bijvoorbeeld Caroline Liedenbaum (2003). *Opheldering gezocht. Een vergelijkend onderzoek naar de verklaringen voor het verschil in ophelderingspercentages tussen Utrecht en Münster*. Enschede: IPIT.

meer kans op verschijnselen als overlast, criminaliteit, enzovoort. Een gegeven dat hier wel relevant kan zijn, is of er regels of richtlijnen zijn ten aanzien van aanrijtijden voor noodhulp.

3.2.2 Bevolkingsdichtheid

Bevolkingsdichtheid verwijst naar het aantal inwoners per agent. Bij de interpretatie hiervan moet wel rekening worden gehouden met de urbanisatiegraad: het aantal woningen c.q. inwoners per vierkante kilometer. In Nederland is dat een van de indicatoren bij de verdeling van sterkte over de politieregio's. Hoe groter de urbanisatiegraad, des te meer agenten per inwoners er noodzakelijk worden geacht. Er worden met een grotere urbanisatiegraad meer incidenten verwacht tussen inwoners, de verkeersdrukte ligt hoger en er zijn meer gelegenheden en evenementen (bijvoorbeeld horeca, uitgaansgelegenheden, sportwedstrijden) waar politie-inzet nodig is.

Bevolkingsdichtheid en urbanisatiegraad kunnen niet zonder meer worden gelijkgesteld. Bevolkingsdichtheid geeft een gemiddelde aan, maar de bevolking kan ongelijk zijn verspreid over een land. Nederland kent relatief dichtbevolkte gebieden (de Randstad) en minder dichtbevolkte gebieden (met een lagere urbanisatiegraad) zoals Friesland en Zeeland. In de vergelijking is ook Denemarken betrokken met enerzijds het grootstedelijke Kopenhagen en anderzijds het uitgestrekte en dunbevolkte Jutland.

3.2.3 Criminaliteitsdichtheid

Criminaliteitsdichtheid staat voor het aantal misdrijven per agent. Als maatstaf voor de vergelijking tussen landen wordt hierbij het volgende verondersteld.

- De geregistreerde criminaliteit is tot op zekere hoogte onderling vergelijkbaar. De wetboeken van strafrecht verschillen niet al te veel in hun bepalingen en definities ontlopen elkaar niet veel.
- De voor het oplossen van een misdrijf benodigde inzet is min of meer gelijk in de verschillende landen. Het oplossen van een inbraak kost evenveel tijd en inzet in land A als in land B. Ook zijn de mogelijkheden en beperkingen, zoals in Nederland bepaald in het Wetboek van Strafvordering, min of meer gelijk.

Een van de bezwaren tegen het gebruik van de gegevens van de geregistreerde criminaliteit als vergelijkingsmaatstaf is het feit dat niet alle misdrijven ter kennis van de politie komen. Er is een *dark number*; niet alle slachtoffers doen aangifte bij de politie. De feitelijke criminaliteit in een land bestaat dus uit de geregistreerde criminaliteit plus een onbekend *dark number*. De waarde van de vergelijkingsmaatstaf kan daarom worden betwijfeld.

Een tweede bezwaar van deze vergelijkingsmaatstaf is dat de zwaarte van misdrijven niet tot uiting komt in de misdrijfstatistieken: een fietsendiefstal telt even zwaar als een moord. Vergelijking van de aantallen agents enkel op basis van de aantallen misdrijven zegt dan iets, maar niet alles over de aanpak van criminaliteit.

De laatste decennia hebben de opkomst laten zien van een aantal fenomenen die de interpretatie van deze maatstaf verder bemoeilijken. In de eerste plaats is er de opkomst van de zwaardere criminaliteit (overvallen en dergelijke) en van de (transnationale) georganiseerde criminaliteit. Het hoeft geen betoog dat de aanpak van dergelijke vormen van criminaliteit meer inzet vraagt in termen van menskracht, maar ook van middelen als telecommunicatie en dergelijke, dan de aanpak van de ‘traditionele’ vormen van misdaad. Getalsmatig gaat het, afgezet tegen de geregistreerde criminaliteit, om relatief kleine aantallen, maar de benodigde inzet is verhoudingsgewijs groot.

Daar komt bij dat een aantal van dit soort misdrijven (met name de georganiseerde criminaliteit) misdrijven ‘onder de waarnemingsdrempel’ zijn. Zij komen pas dan aan het licht wanneer naar aanwijzingen wordt gerechercheerd en wanneer van allerlei methoden om inlichtingen te verzamelen gebruik wordt gemaakt. De aanpak vergt meer en andere inzet dan enkel het opnemen van de aangifte, het verzamelen van sporen en het horen van getuigen. En hier geldt naar alle waarschijnlijkheid dat wanneer meer wordt ingezet op het verzamelen en analyseren van inlichtingen, het aantal ‘misdrijven onder de waarnemingsdrempel’ (en verdachten) vermoedelijk toeneemt. Een voorbeeld is het speuren naar kinderporno op het internet.

Ook andere misdrijven waarvan we kunnen stellen dat zij voorheen onder de waarnemingsdrempel lagen, komen tegenwoordig op de agenda van de (Nederlandse) politie. Te noemen zijn in dit verband kindermishandeling, huiselijk geweld en discriminatie. Het zijn misdrijven die op enig moment politieke aandacht krijgen en tot aandachtspunt of prioriteit worden benoemd. Rond een aantal van deze misdrijven zijn organisaties ontstaan, die de belangen van slachtoffers behartigen en tot wier taak het eveneens behoort gemelde gevallen aan de politie door te geven dan wel de aangifte daarvan te

stimuleren. Zo kennen wij in Nederland het Meldpunt Discriminatie, het Meldpunt Kindermishandeling en organisaties die zich richten op de slachtoffers van vrouwenhandel.

Deze ontwikkelingen betekenen dat het hanteren en interpreteren van de criminaliteitsdichtheid als vergelijkingsmaatstaf meer dan voorheen met enige voorzichtigheid moet gebeuren.

3.3 Arbeidstijd en opleiding

In dit onderzoek worden fte's geteld. Dat hoeft echter niet te betekenen dat een Nederlandse fte zonder meer hetzelfde is als een Duitse of Deense. In het onderzoek wordt daarom naar twee factoren gekeken die mogelijk relevant zijn wanneer fte's worden vergeleken. In de eerste plaats is dat de contractuele arbeidstijd en de inzetbare tijd, in de tweede plaats de opleiding.

3.3.1 Bruto en netto tijd

In de vergelijking van de Nederlandse politie met de andere hier te onderzoeken landen wordt, voor zover daar cijfers van beschikbaar zijn, ook rekening gehouden met de inzetbare uren op jaarbasis. De gedachte hierachter is dat de contractuele arbeidstijden kunnen verschillen van land tot land en dat – vanwege interne regelgeving, opleidingen en dergelijke – de aantallen inzetbare uren ook kunnen verschillen. Daartoe wordt een door AEF in het advieswerk voor regiokorpsen ontwikkeld schema gehanteerd. Het schema is dus niet geldig voor landelijke diensten.

3.3.2 Opleiding

Het niveau van opleiding kan worden beschouwd als een indicator van de bekwaamheden van de persoon die een bepaalde functie vervult. Maar welke opleidingseisen acht men relevant voor iemand die wil toetreden tot de politie? In dit onderzoek wordt vooral gekeken naar het laatste, de instapeis. De vergelijking tussen landen gaat echter niet zonder meer. Landen verschillen in selectieproces en eisen. In sommige landen worden aan alle potentiële kandidaten dezelfde eisen gesteld, in andere landen gelden aparte eisen voor de ho-

gere en de lagere rangen. Daarnaast verschillen de onderwijssystemen. Zo kent Denemarken geen zuilen (naar niveau) binnen het middelbaar onderwijs. Iedereen volgt hetzelfde onderwijs en doet eindexamen. Echter, waar in Nederland het type diploma van belang is voor verdere studie, wordt in Denemarken gekeken naar de behaalde cijfers. Vergelijking van opleidingsniveaus moet derhalve met enige voorzichtigheid gebeuren.

3.4 Data

Voor de gegevens van de Nederlandse politie is gebruikgemaakt van de data die tevens in het rapport *De sterkte van de arm* zijn gebruikt. Het zijn gegevens met betrekking tot de formatieve sterkte van de politie, die jaarlijks door elk korps (en de vtsPN) worden vastgesteld in een formatieplan. Deze plannen waren niet beschikbaar bij het ministerie van BZK. Vandaar dat alle korpsen afzonderlijk zijn benaderd met de vraag om hun formatieplannen beschikbaar te stellen. Van het jaar 2009 zijn alle formatieplannen beschikbaar.

Gegevens van de politie uit België en de andere landen zijn verschaft door de bij het project betrokken medewerkers in die landen. Zij zijn oorspronkelijk afkomstig van de betreffende politiedepartementen dan wel van de politieorganisatie zelf.

3.5 Hoe te vergelijken? Volledige of paarsgewijze vergelijking

De onderzoeksvraag is kortweg: hoeveel (executief) personeel heeft de Nederlandse politie vergeleken met de politie in België, Nordrhein-Westfalen, Engeland & Wales en Denemarken?

Aan het antwoord op die vraag kan op verschillende wijzen gestalte worden gegeven. De wellicht meest voor de hand liggende is na het verzamelen van de gegevens deze naast elkaar te plaatsen in een kader en vervolgens in te gaan op de vraag. Daarmee zou met één oogopslag te zien zijn waar Nederland staat ten opzichte van de andere landen. Die mogelijkheid veronderstelt echter dat de gegevens van alle vijf de landen vrijwel perfect vergelijkbaar zijn. De omzetting van de in het BVS gebruikte indeling naar de minder gedetailleerde indeling, zoals te gebruiken in dit onderzoek, betekent evenwel informatieverlies. Voor een vergelijking van de vijf landen betekent dit dat wel uitspraken gedaan kunnen worden over de vijf landen als geheel, maar dat die

uitspraken een wat hoger abstractieniveau – of zo men wil vrijblijvend karakter – zullen hebben.

De benadering hier, een vergelijking van de inzet naar basistaken, biedt de mogelijkheid wat dieper te gaan. We kunnen per ‘buitenland’ aangeven hoe de verdeling van de inzet is over de basistaken en in welk opzicht die verschilt met die in Nederland. Een dergelijke opstelling van gegevens biedt ook de mogelijkheid nader op verschillen in te gaan. Die mogelijkheid is er door de buitenlandse partners in dit project te bevragen en met de antwoorden op die vragen de verschillen toe te lichten. Dit pleit voor een een-op-een vergelijking, een vergelijking van Nederland met elk van de onderzochte andere landen afzonderlijk.

In dit rapport is daarom gekozen voor die wijze van vergelijking. Per onderzocht land wordt een vergelijking met Nederland gepresenteerd. In de samenvatting (hoofdstuk 1 en 2) staat een alle landen overkoepelende vergelijking.



Nederland

In dit hoofdstuk komen de cijfers uit het heden en verleden aan bod. De gegevens uit *Hoe sterk is de politie?* van 1991 worden vergeleken met de meest recente, die van 2009. Voor de gegevens van 2009 wordt de indeling naar de zes basistaken gemaakt. Als achtergrond wordt eerst ingegaan op de reorganisatie van 1994 (§4.1) en de huidige organisatie van de politie (§4.2). In §4.3 komt de ontwikkeling van de sterkte aan bod, met een vergelijking van 1991 en 2009. De verdeling naar basistaken wordt gegeven in §4.4. Het hoofdstuk sluit af met een korte bespreking van de voornemens van het kabinet-Rutte ten aanzien van de politie.

4.1 Reorganisatie

Tot begin jaren negentig van de vorige eeuw kende Nederland gemeentepolitie en Rijkspolitie. De gemeentepolitie, in totaal 148 korpsen met een sterkte variërend van enkele tientallen tot enkele duizenden, viel onder het beheer van de minister van Binnenlandse Zaken, de Rijkspolitie onder dat van de minister van Justitie. De Rijkspolitie telde zeventien districten, die de politiezorg in landelijke gebieden en kleine gemeenten uitvoerden. Naast en boven de Rijkspolitie stond de Algemene Inspectie, die in samenspraak met de minister van Justitie het beheer over de Rijkspolitie vormde. Rijks- en gemeentepolitie telden samen 38.650 fte's. Dat kwam neer op 1 agent per 438 inwoners en 1 agent per 29 geregistreerde misdrijven.³¹

Met de Politiewet van 1993 werd de Nederlandse politie een organisatie van 25 regiokorpsen (onder beheer van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en een landelijke dienst, de KLPD (onder beheer van de minister van Justitie). Sindsdien varieert de sterkte van de 25 regiokorpsen van iets minder dan duizend tot meer dan vijfduizend. In

31 *Hoe sterk is de politie?* 12.

2000 ging het beheer van de KLPD over van het ministerie van Justitie naar het ministerie van BZK.

De reorganisatie betekende een schaalvergroting. De schaalvergroting is echter niet gestopt na 1993. Binnen een groot aantal politieregio's is om allerlei redenen het aanvankelijke aantal districten in de loop van de tijd verminderd,³² tussen politieregio's ontstonden samenwerkingsverbanden als *shared service centers* en op nationaal niveau werd een aantal functies, zoals informatieopslag, gebundeld.

De aanzet voor de reorganisatie (eind jaren tachtig) en het begin van de reorganisatie (begin jaren negentig) vonden plaats in een periode waarin het managementdenken in de publieke sector manifest werd. Dit nieuwe, uit de Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk overgewaaid denken (New Public Management) is vooral gericht op een meer doelmatige structuur van overheidsorganen en het realiseren van meer en betere dienstverlening aan burgers en bedrijven. De termen 'klant', 'burger', 'dienstverlening' en 'cliënt' werden gemeengoed in het jargon van de overheid.

Een tweede factor die relevant is voor de reorganisatie, is de bestuurlijke herindeling van Nederland. In 1970 telde Nederland 913 gemeenten, in 1980 811 en in 1990 672. Het aantal ligt nu op minder dan 450.³³ De gemeentelijke herindelingen leidden op hun beurt weer tot schaalvergroting van andere (semi)publieke-sectororganisaties.

Ook geld speelde een rol. De omvang van de collectieve lasten, begrotingstekorten en dergelijke beheerst sinds begin jaren tachtig met enige onderbrekingen vrijwel permanent de politieke agenda. Meer doen met hetzelfde of, nog liever, met minder wordt een must.

4.2 Organisatie

In 2009 bestond de Nederlandse politie uit 25 regiokorpsen en de KLPD. De in 2006 opgerichte vtsPN is een gezamenlijke en overkoepelende voorziening voor informatie, bestuursondersteuning, inkoop en dergelijke. Daarnaast bestaan samenwerkingsverbanden tussen een aantal regiokorpsen.

32 Zo bedraagt het aantal districten in Amsterdam-Amstelland thans vijf, tegen meer dan tien vlak na de reorganisatie; in Brabant-Noord is het aantal districten gereduceerd van vijf naar drie.

33 CBS. 'Ontwikkeling van het aantal gemeenten sinds 1900'. In: *Bevolkingstrends*, eerste kwartaal 2004.

4.2.1 De 25 regiokorpsen

De 25 regiokorpsen variëren in sterkte van iets meer dan 600 fte (Gooi en Vechtstreek) tot circa 5500 (Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond). In totaal bedroeg de sterkte van de 25 regiokorpsen in 2009 48.356 fte.

Op een enkele uitzondering na kennen de regiokorpsen een drieledige opbouw. Het fundament wordt gevormd door de basiseenheden met als taken de basispolitiezorg, de afhandeling van de kleinere criminaliteit en handhaving van de openbare orde.

De districten omspannen twee of meer basiseenheden en leveren de politiezorg waarin de basiseenheden zelf niet kunnen voorzien; de districtsrecherche handelt de zwaardere criminaliteit af.

De leiding van de regio's wordt gevormd door de regiostaf. Bij de regiostaf zijn doorgaans ook de beheers- en beleidsafdelingen, de meldkamer, de specialistische afdelingen en de logistieke ondersteuning ondergebracht.

4.2.2 Korps Landelijke Politiedienst

De KLPD is een landelijk werkend korps, dat zelfstandig taken verricht, coördineert en de regiokorpsen ondersteunt. De KLPD telde anno 2009 bijna 5000 fte. De KLPD kent negen uitvoerende diensten, die de veiligheid op doorgaande wegen en waterwegen behartigen en zich richten op de zware georganiseerde criminaliteit. Daarnaast zijn enkele specialismen bij de KLPD ondergebracht. De uitvoerende diensten zijn:

- verkeerspolitie;
- waterpolitie;
- spoorwegpolitie;
- luchtvaartpolitie;
- de dienst levende have;
- operationele samenwerking;
- beveiliging koninklijk huis en diplomatieke dienst;
- IPOL (informatie);
- specialistische rechetoeepassingen;
- nationale recherche (als opvolger van de kernteams);
- speciale interventies.

4.2.3 Samenwerking op landelijk niveau: de vtsPN

Sinds 2006 kent de Nederlandse politie ook de vtsPN, een samenwerkingsverband van alle korpsen ten behoeve van gezamenlijke diensten. De vtsPN kent drie divisies:

- informatievoorziening en technologie;
- bestuursondersteuning;
- inkoop en supply.

Daarnaast zijn binnen de vtsPN enkele stafafdelingen en bijzondere organisatie-eenheden ondergebracht, zoals de Politieonderwijsraad en het Kwaliteitsbureau Politie. De sterkte van de vtsPN was in 2009 2251 fte.

4.2.4 Fusies en samenwerking tussen regiokorpsen

Tussen een aantal korpsen vindt samenwerking plaats of meer. Zo wordt bij de korpsen Gooi en Vechtstreek en Flevoland gewerkt aan een volledige fusie. De achtergronden van de beweging tot samenwerken of samengaan zijn in het kort de volgende.

- Door samenwerking kunnen bij individuele korpsen bestaande knelpunten (bijvoorbeeld roosterproblemen, het realiseren van goede ondersteuning) worden aangepakt.
- Het op peil houden van de operationele inzet. Dit geldt met name bij de kleinere regiokorpsen.
- Kostenbesparingen door het delen van huisvesting, overhead en gezamenlijke inrichting van ondersteunende en beheerprocessen.
- Winst door samenwerking op het gebied van executieve ondersteuning en recherche.

4.2.5 Bruto en netto tijd

Het aantal voor inzetbaar werk beschikbare dagen voor een werknemer van de Nederlandse politie is 188. Volgens het hierna gegeven schema (zie tabel 4.1) dienen daarop voor executieven nog acht dagen in mindering te worden gebracht vanwege IBT. Dit schema wordt door AEF in de praktijk gehanteerd.

Het schema gaat uit van de bruto tijd op jaarbasis (hier 1880 uur) en de uren die niet aan de feitelijke politietaak worden besteed (bijvoorbeeld opleiding, OR, ziekteverzuim, enzovoort). De resterende tijd, de netto tijd, wordt geacht beschikbaar te zijn voor het feitelijke politiewerk. In dit geval is dat 1333 uur.

Tabel 4.1: Aantal bruto en inzetbare uren op jaarbasis van de Nederlandse politie, 2009

Onderdeel	Dagen	Uren	%
Berekeningsgrondslag	254,0	1880	100,0%
Vakantiedagen	23,0	170	9,0%
Ziekte	18,8	139	7,4%
Opleiding/vorming	11,2	83	4,4%
Bijzonder verlof	1,1	8	0,4%
Ouderschapsverlof	1,2	9	0,5%
Dienstcommissie	1,6	12	0,6%
Werkoverleg	5,8	43	2,3%
Overig	3,1	23	1,2%
Totaal beschikbaar 1	188	1393	74,1%
IBT	8,1	60	3,2%
Totaal beschikbaar 2	180	1333	70,9%

4.2.6 Opleiding

In Nederland gelden twee instapeisen voor toelating tot de politieopleiding. Aspirant-agenten (voor de rangen surveillant tot en met brigadier) dienen minimaal een vmbo-diploma te hebben en aan een aantal fysieke eisen (zoals gezichtsvermogen) te voldoen. De opleiding is een duale opleiding. Werken en leren wisselen elkaar elke drie maanden gedurende drie jaar af.

Voor de hogere rangen geldt een havo- of vwo-diploma als instapeis. De opleiding is eveneens dual. Na de opleiding mag de kandidaat zich bachelor noemen. Daarna is het mogelijk de postinitiële cursus politieleiderschap te volgen, die recht geeft op een masterdiploma.

4.2.7 Particuliere veiligheid

De particuliere veiligheidsindustrie is een bloeiende branche. In 2008 bood de branche volgens het CBS werk aan 37.200 werknemers, die samen 30.500

arbeidsjaren realiseerden.³⁴ De branche telt 1440 particuliere beveiligingsdiensten met een omzet in 2005 van 1,4 miljard euro.³⁵ Zij kent een eigen opleidingscircuit waar diploma's op mbo-niveau behaald kunnen worden.

Bedrijven in de branche zijn werkzaam op privaat terrein en in de publieke ruimte, bijvoorbeeld in winkelcentra en op bedrijfsterreinen. Zij leveren ook ondersteuning aan de overheid en voorzien bijvoorbeeld in periodiek benodigd gevangenispersoneel.

Een opkomend fenomeen, met name in de grote steden, zijn de door gemeenten in dienst genomen en gefinancierde bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's). Zij worden door gemeenten beschouwd als een noodzakelijke aanvulling op de lokale politie. Naar schatting gaat het hier om een aantal van vijfduizend. In Rotterdam alleen al zijn er circa 1500 van dergelijke gemeentelijke BOA's werkzaam. De verwachting is dat de helft van de gemeenten in de toekomst meer personeel als toezichthouder aan zal stellen.³⁶

4.3 Ontwikkeling van de sterkte

In 1991 bedroeg de sterkte van de politie 38.650 fte. Dat aantal ligt nu op 57.328. Volgens PolBIS is dat als volgt opgebouwd.

Tabel 4.2: Sterkte Nederlandse politie in 2009 volgens PolBIS

Korpsen	fte
Regiokorpsen	48.356
KLPD	4992
Totaal landelijk	53.348
Politieacademie	1729
vtsPN	2251
Totaal	57.328

In dit rapport laten we de Politieacademie buiten beschouwing, zij levert geen aandeel – direct of indirect – aan het werk van de politie. De resterende sterkte is dan 55.599 fte.

³⁴ Zie: <http://statline.cbs.nl>.

³⁵ WODC/CBS (2010). *Criminaliteit en rechtshandhaving, 2009*. Den Haag.

³⁶ 'Steden creëren hun eigen politie'. *De Volkskrant*, 28 oktober 2010.

Ten opzichte van 1991, het jaar waarop de cijfers van *Hoe sterk is de politie?* zijn gebaseerd, betekent dit een toename van 43,9%. Nemen wij enkel de regiokorpsen en het KLPD in ogenschouw, dan bedraagt de toename van de politie 14.698 fte. Dat is een toename van 38% in circa vijftien jaar tijd.

In absolute zin ging het grootste deel van de groei naar de 25 regiokorpsen. Het aantal fte's van de regiokorpsen nam tussen 1996 en 2009 met 9000 fte toe. Met name de middelgrote korpsen profiteerden van de toename van het aantal politiemensen tussen 1994 en 2009. De relatief grootste toename was waarneembaar bij de KLPD. Ook het burgerpersoneel nam relatief en absoluut toe. In 2002 maakten executieven nog 71% uit van de totale sterkte, in 2009 was dit 66%.

4.3.1 Ontwikkeling geregistreeerde criminaliteit

De (geregistreeerde) criminaliteit liep na 1994 op tot een (historische) hoogte van 1,4 miljoen in 2002. Daarna zette een daling in. Sinds 2005 ligt het niveau van de geregistreeerde criminaliteit op dat van begin jaren negentig van de vorige eeuw.

Tabel 4.3: Geregistreeerde criminaliteit en bevolking, 1994-2009 (bron: CBS)

Jaar	Geregistreeerde criminaliteit ³⁷	Bevolking (*1.000)
1994	1.313.577	15.342
1995	1.226.677	15.424
1996	1.186.512	15.494
1997	1.219.935	15.567
1998	1.234.900	15.654
1999	1.303.446	15.760
2000	1.328.909	15.863
2001	1.379.454	15.987
2002	1.401.871	16.105
2003	1.369.271	16.193
2004	1.319.482	16.258
2005	1.336.860	16.306
2006	1.285.860	16.334
2007	1.286.849	16.358
2008	1.261.340	16.405
2009	1.232.482	16.486

37 Absolute aantallen.

4.3.2 Vergelijking 1991-2009

In 1991 telde de Nederlandse politie 38.650 fte, in 2009 55.599. Tussen 1994 en 2009 nam de bevolking in Nederland met 7,5% toe, van 15.342.000 inwoners naar 16.486.000. De geregistreeerde criminaliteit bedroeg in 1991 1.121.000, in 2009 1.232.500. Vergelijking van de sterkte van de politie in 1991 en 2009 naar de drie referentiewaarden leert dat alle drie de ratio's groter zijn geworden.

Tabel 4.4: Sterkte van de politie naar drie referentiewaarden, 1991 en 2009

Jaar	Sterkte politie	Politie/ Bevolkings- dichtheid	Politie/ Oppervlakte- dichtheid	Politie/ Criminaliteits- dichtheid
1991	38.650	1/438	1/1,06	1/29
2009	55.599	1/297	1/0,75	1/22
Gemiddelde van alle landen		1/263	1/21	1/0,75

4.4 De verdeling van sterkte over de basistaken, 2009

Voor dit onderzoek is een verdeling gemaakt naar de zes basistaken. De basistaken op zich kennen weer een aantal onderverdelingen. De basistaken en onderverdelingen zijn in tabel 4.5 weergegeven. De percentages voor de basistaken zijn vetgedrukt. Zo wordt 3,9% van de sterkte ingezet op specialismen. Dit is de optelling van 2,1% voor verkeer en 1,8% voor andere specialismen.

38,2% van de inzet van de Nederlandse politie vond plaats in de basispolitiezorg. Circa een zesde daarvan had betrekking op de wijkzorg. Naar schatting waren dus circa 3200 personen werkzaam ten behoeve van de wijkzorg.

Bijna 13% van de politie-fte's was werkzaam in de opsporing. Iets meer dan een kwart daarvan richtte zich op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De inzet voor specialismen bedroeg 3,9%, voor operationele ondersteuning 13,4%.

Leiding en overhead nemen 28,9% van de inzet voor hun rekening. De omvang van deze categorie wordt niet zozeer bepaald door het aantal managers binnen de politie – de verhouding management-ondergeschikten is 1-12 –, maar eerder door het aantal personen dat werkzaam is ten behoeve van beheer en beleid. Bij elkaar genomen maken de subcategoriën 'beheer' en 'beleid' 20,8% van de totale bezetting uit.

Tabel 4.5: Verdeling naar basistaken van de 25 regiokorpsen, 2009

Basistaken	%
1 Basispolitiezorg	38,2%
a Algemeen	32,5%
b Noodhulp	0,0%
c Wijkzorg	5,7%
2 Opsporing	12,8%
a Algemeen	6,5%
b Georganiseerde criminaliteit	3,7%
c Specialismen	2,6%
3 Specialismen	3,9%
a Verkeer	2,1%
b Overig	1,8%
4 Operationele ondersteuning	13,4%
a Meldkamer	1,4%
b Informatie	5,9%
c Overig	6,1%
5 Leiding en overhead	28,9%
a Management	8,1%
b Beheer	15,7%
c Beleid	5,1%
6 Overige taken	2,9%
a OM-taken	0,8%
b Grenspolitie	0,0%
c Anders	2,0%
Totaal	100%

Die hier weergegeven verdeling is de resultante van een ontwikkeling sinds 1994, die met name wordt gekenmerkt door een relatieve en absolute groei van de opsporing (met name na 2000) en operationele ondersteuning.

De groei van de laatstgenoemde basistaak kan naar alle waarschijnlijkheid deels worden toegeschreven aan technologische ontwikkeling, zoals de groei van de informatievoorziening en de forensische opsporing.

Tabel 4.6: Verdeling van sterkte van de 25 regiokorpsen over de basistaken 1994, 1999, 2004 en 2009

Basistaken	1994	1999	2004	2009
1 Basispolitiezorg	48,0%	48,0%	43,6%	38,2%
2 Opsporing	10,2%	9,5%	11,7%	12,8%
3 Specialismen	4,8%	5,4%	4,9%	3,9%
4 Operationele ondersteuning	8,9%	9,1%	10,6%	13,4%
5 Leiding en overhead	26,0%	25,7%	26,3%	28,9%
6 Overige taken	2,2%	2,3%	3,0%	2,9%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Het relatieve aandeel van de basispolitiezorg is in de loop van de tijd teruggegaan van 48% naar 38%. Binnen de BPZ is echter sprake van een relatieve en absolute groei van de wijkzorg. De inzet in de wijkzorg nam toe van 2,1% in 1994 naar 5,7% in 2009. Ook bij subcategorieën als ‘opsporing algemeen’ en ‘beleid’ was sprake van een redelijk grote groei.

4.5 Thema's

De paragraaf ‘Veiligheid’ in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010)³⁸ begint met de opmerking: ‘Randvoorwaarde voor vrijheid en vertrouwen is een omgeving die niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen. Het moet veiliger worden op straten, in wijken en de openbare ruimte.’ Daarmee legt het kabinet-Rutte dus duidelijk het accent op de directe woonomgeving. De voorgenomen aanpak van het kabinet-Rutte is een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie.

In het regeerakkoord wordt tevens gewag gemaakt van het vormen van een nationale politie, onder beheer van de minister van Veiligheid en Justitie. Dit betekent een overgang van de politie van het ministerie van BZK naar het nieuw te vormen ministerie van Veiligheid en Justitie. Het regeerakkoord spreekt verder van een uitbreiding van de operationele sterkte van de politie met 3000 fte (waaronder 500 *animal cops*) en een vermindering van het aantal politieregio's van 25 naar 10. De indeling van de politie volgt daarmee de indeling van de eerder ingezette reorganisatie van het Openbaar Ministerie van negentien naar tien arrondissementen. Het kabinet komt ook met voorstellen om de organisatie van de politie efficiënter en effectiever te maken: de duur van de opleiding wordt teruggebracht, de Arbeidstijdenwet en de Landelijke Arbeidstijdenregeling Politie worden aangepast en bureaucratie, overhead en procedures worden teruggedrongen.

³⁸ Zie www.kabinetsformatie2010.nl.

België

Bij de behandeling van de (sterkte van de) Belgische politie wordt het stramien van het vorige hoofdstuk gevolgd. Eerst komt de (ingrijpende) reorganisatie van rond de eeuwwisseling aan de orde, daarna de organisatie van de Belgische politie en cijfers. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking met de Nederlandse politie.

Voor dit hoofdstuk is materiaal in de vorm van teksten geleverd door de onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse van de Universiteit Gent onder leiding van prof. dr. Paul Ponsaers en de universitaire medewerkers Dominique Boels, Jo Hellinkck en Kenneth Hemmerechts. Voor de hier gepresenteerde tekst is AEF verantwoordelijk.

5.1 Reorganisatie: de politiehervorming van 1998

Het voert te ver in de context van dit rapport de geschiedenis van de hervorming van de Belgische politie in extenso te behandelen. Tot 1998 kende België meerdere politiediensten: de Rijkswacht, de gerechtelijke politie bij de parketten, de gemeentepolitie en een aantal bijzondere politiediensten zoals de spoorwegpolitie en de luchtvaartpolitie.

Eind 1998 kwam de wetwijziging voor één geïntegreerde politie tot stand,³⁹ invoering daarvan vond plaats in januari 2001. Aanleidingen tot de politiehervorming waren enkele crises en conflicten als het Heizeldrama in 1985, de bende van Nijvel en de aanslagen van links-extremisten. Veel commissies bogen zich over de politie en kwamen met vooral incrementele voorstellen tot verbetering. De Dutroux-affaire gaf de uiteindelijke doorslag en met het Octopus-akkoord van 1998 werd overeenstemming bereikt over hervorming van de politie.⁴⁰

³⁹ Wet van 7 december 1998 tot de organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus. In: *Belgisch Staatsblad*, 5 januari 1999.

Als kernproblemen van de politie werden gezien de ondoelmatige samenwerking tussen de drie toen bestaande politiekorpsen – de stammenstrijd – en de relatie van de politie met bestuur en justitie. Het doel van de hervorming was dan ook te komen tot:

- een meer geïntegreerde politie en betere uitwisseling van gegevens;
- responsabilisering: meer controle door bestuur en gezag over de politie.

Met de hervorming van de politie werd tevens een begin gemaakt met een herziening van het gerechtelijk apparaat. Aan de top van het Openbaar Ministerie kwam een college van procureurs-generaal, eerstelijns parketten werden ondergebracht binnen 27 arrondissementen, processen werden gestroomlijnd en magistraten werden niet meer voor het leven, maar voor zeven jaar benoemd.

5.2 Organisatie

De Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst (WGP) van december 1998, gestructureerd op twee niveaus, biedt de grondslag voor de hervorming van de Belgische politie. De WGP onderscheidt twee soorten politie: de lokale politie en de federale politie. Samen vormen zij de geïntegreerde politie. De WGP regelt tevens het verband tussen de twee politieorganisaties. De sterkteverhouding tussen federale en lokale politie bedroeg in 2005 23-77 (1-3). De federale politie kent een gedeconcentreerde opzet. De politiezones staan los van elkaar en zijn niet verbonden aan een centrale eenheid.

5.2.1 De lokale politie

Met de WGP van 1998 werden 621 autonome politiekorpsen ondergebracht in 196 politiezones. Een politiezone omvat één of enkele gemeenten.⁴¹ Finan-

40 Zie: Willy Bruggeman & Lex Cachet. 'Naar één politie. Het politiebestedel in België'. In: Lex Cachet, Arie van der Sluis, Theo Jochims e.a. (2009). *Het betwiste politiebestedel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Apeldoorn/Rotterdam.

41 Willy Bruggeman & Lex Cachet. 'Naar één politie? Het politiebestedel in België'. In: Lex Cachet e.a. (2009). *Het betwiste politiebestedel*. Apeldoorn/Rotterdam: 231.

ciering van de politiezones vindt deels plaats vanuit de algemene middelen en deels vindt lokale financiering plaats vanuit de betrokken gemeente(n) in de verhouding 2/3-1/3. De thans bestaande lokale politie is een samenvoeging van de vroegere gemeentelijke politiekorpsen en de voorheen bestaande Rijkswachtbrigades.

Het bestuur van de lokale politie kent een politieraad (bestaand uit gemeenteraadsleden) en een politiecollege (bestaand uit de burgemeesters in een politiezone). Overkoepelend is de zonale Veiligheidsraad, bestaande uit burgemeesters, de procureur namens het OM, de korpschef en de bestuurlijk directeur van de federale politie. De gemeenteraad (van een één-gemeente-politiezone) of de politieraad (van een meergemeentelijke politiezone) bepalen de formatie van het personeel.

De taak van de lokale politie is het uitvoeren van de basispolitiezorg. Deze is vastgelegd bij regelgeving⁴² en omvat:

- lokale opsporing;
- wijkwerking;
- opvang en interventie;
- slachtofferbejegening;
- handhaving openbare orde;
- onthaal.

Sinds kort is verkeer aan de basispolitiezorg toegevoegd.

De lokale politie moet, met het oog op het verlenen van een gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking, voldoen aan de minimale normen (zie figuur 5.1), die bij regelgeving⁴³ worden opgelegd. Deze regelgeving drukt de minimumnormen uit in verschillende teleenheden.

42 K.B. van 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren. In: *Belgisch Staatsblad*, 12 oktober 2001.

43 Zie noot 29.

Figuur 5.1: Basisfuncties en normen België

Basisfunctie	Norm
Wijkwerking	1 wijkagent per 4000 inwoners.
Onthaal	Voorzien in een onthaalpunt dat minimaal 12 uur per dag fysiek bereikbaar is.
Interventie	Minimaal één interventieploeg ter beschikking hebben, die 24 uur per dag inzetbaar is. Deze wordt gedurende 84 uur per week aangevuld met een bijkomende ploeg.
Recherche	Minimaal 7% van het totaal beschikbare operationele personeel wordt voorbehouden voor het vervullen van rechetaken. Politiezones die over meer dan 230 operationele medewerkers beschikken, dienen 10% voor te behouden.
Slachtofferbejegening	Beschikken over minimaal één gespecialiseerde slachtofferbejegenaar, die tevens permanent bereikbaar en terugroepbaar is.
Handhaving openbare orde	Eén officier van bestuurlijke politie is permanent bereikbaar en terugroepbaar.
Verkeer	8% van het totale personeelsbestand wordt voorbehouden voor het vervullen van verkeersgerelateerde taken.

Met deze normen wordt min of meer een grondslag bepaald voor een minimumsterkte. Bij een aantal gemeenten bestaat nog wel een streven te komen tot een eigen invulling, gebaseerd op lokale omstandigheden, maar het streven vanuit Brussel te komen tot een overal gelijkwaardige politiezorg lijkt de overhand te hebben.⁴⁴

Naast lokale taken kan de lokale politie, in opdracht van de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken, ook federale taken uitvoeren. Met andere politiezones kan worden samengewerkt middels de zogenaamde interzonale samenwerking in geval van nijpende capaciteitsproblemen, noodzakelijk grootschalig optreden en dergelijke. Capaciteitsproblemen blijken zich ook van tijd tot tijd voor te doen bij stakingen van het gevangenispersoneel. De politie wordt dan genoopt voor de duur van de staking als cipier op te treden.

Lokale gezagsdragers kunnen, wanneer zich structurele tekorten voordoen, federale bijstand opvorderen (art. 43 WGP). De beoordeling daarvan wordt door een aparte commissie bezien en gewogen. Incidentele en direct nodige bijstand kan worden verleend, direct en volgens de (arrondissementelijke) lijn na consultatie van het college van PG's.

44 Sofie de Kimpe (2006). *Het woord is aan de politiechef. Een onderzoek naar het profiel en het discours van de Vlaamse korpschef van de lokale politie*. Brugge: 30.

De politiehervorming lijkt, waar het de lokale politie betreft, redelijk geslaagd te zijn.⁴⁵ De lokale bevolking oordeelt over het algemeen positief over de politie. Het oordeel van externe commissies over het functioneren is ook redelijk positief. Capaciteitsproblemen doen zich wel voor, maar verdere schaalvergroting, evenals aanpassing van de normen voor basisfunctionaliteiten, ligt bestuurlijk lastig.

5.2.2 De federale politie

De federale politie, met aan het hoofd een commissaris-generaal, omvat drie algemene directies.

- Een algemene directie ondersteuning en beheer met een omvang van 1600 fte, verantwoordelijk voor HRM-beleid, uitrusting en dergelijke. Deze directie biedt hoofdzakelijk ondersteuning aan de lokale politie.
- Een algemene directie gerechtelijke politie met daarbinnen enkele directies die zich richten op onder meer georganiseerde criminaliteit, financieel-economische criminaliteit, criminaliteit tegen personen en criminaliteit tegen goederen. Deze algemene directie kent ook in elk van de 27 arrondissementen een gedeconcentreerde gerechtelijke directie, die onder leiding staat van een gerechtelijk directeur. De sterkte is bijna 2900 fte.
- Een algemene directie bestuurlijke politie die taken waarneemt vergelijkbaar met een aantal taken van het KLPD, zoals wegpollie, verbindingswegen, luchtsteun, bewaking koninklijk huis en SHAPE. De sterkte van deze algemene directie bedraagt iets meer dan 4200 fte.

Naast de drie algemene directies kent de federale politie een aantal directies, direct onder de commissaris-generaal, die verantwoordelijk zijn voor:

- operationele politionele informatie;
- internationale politiesamenwerking;
- relaties met de lokale politie (i.e. de beheersmatige aansturing van de lokale politie);
- speciale eenheden;

45 Brice de Ruyver. 'De basisfunctionaliteiten van de lokale politie doorgelicht'. In: I. Verwee, E. Hendrickx & F. Vlek (red.) (2009). *Wat doet de politie?* Antwerpen/Apeldoorn.

- gedeconcentreerde coördinatie- en steundirecties. Deze directies vormen het operationeel en beleidsmatig scharnier tussen de lokale politie en de federale politie.

Deze directies tellen gezamenlijk zo'n 140 fte.

De federale politie heeft dus een eigenstandig takenpakket (de wegen, de beveiliging van het koninklijk huis, enzovoort) en biedt verder ondersteuning aan de lokale politie wanneer dat nodig mocht blijken. Voorts handelt de federale politie de supralokale zaken af.

5.2.3 De coördinatie tussen lokale en federale politie

De samenwerking tussen lokale politiekorpsen verloopt zoals eerder aangegeven via de interzonale samenwerkingsverbanden (horizontale samenwerking). De (verticale) samenwerking tussen lokale en federale politie heeft met name betrekking op de aanpak van zwaardere en/of meer complexe misdrijven. De beslissing daarover, i.e. of een zaak wordt overgedragen aan de gerechtelijke politie, ligt bij de bij de politie betrokken overheden. De ministeriële richtlijn van 20 februari 2002 geeft daartoe aanwijzingen. Deze aanwijzing gaat in op de aard van het te onderzoeken feit of feiten (heeft men te doen met een organisatie of niet, de zwaarte van het delict), de aard van de te verrichten onderzoekshandelingen (inzet specialisten, bepalingen van strafvordering) en de geografische spreiding van misdrijven of daarbij betrokken personen.

De coördinatie tussen lokale en federale politie komt tot stand via de arrondissementen en provincies. In elk arrondissement is een arrondissementaal informatiekruispunt (AIK) waar de bestuurlijke en gerechtelijke informatie afkomstig van de lokale en federale politie wordt verzameld, verwerkt en geanalyseerd. Het functionele beheer van de gerechtelijke informatie is de bevoegdheid van de gerechtelijke directeur (Dirjud), die hiervoor de verantwoordelijkheid draagt. Een dienstchef verzekert de dagelijkse organisatie en het beheer van de dienst.

De gedeconcentreerde gerechtelijke directie onder leiding van een gerechtelijk directeur verleent gespecialiseerde steun aan de opsporingsdiensten van de lokale politie in het kader van hun opdrachten van de lokale recherche. De voornaamste structurele steunopdrachten zijn:

- bijstand door de laboratoria van de technische en wetenschappelijke politie;
- bijstand door een operationele en strategische analist;
- bijstand door de *computer crime unit*;
- ondersteuning inzake het managen van informanten en de aanwending van bijzondere opsporingsmethoden;
- het ter beschikking stellen van videoverhoorkamers;
- het steunaanbod aan de eenheden van de federale politie en aan de zones van de lokale politie voor het onderzoeken van telefonie (Central Technical Interception: CTI).

Een of meerdere verbindingsambtenaren worden door de gerechtelijk directeur gedetacheerd bij een of meer lokale politiekorpsen. Dit met het oog op een optimale coördinatie en om informatiedoorstroming te verzekeren.

De gedeconcentreerde coördinatie- en steundiensten (CSD's) vormen een op arrondissementaal niveau georganiseerde eenheid voor crises en rampen. Zij bieden technische en administratieve ondersteuning aan de lokale politie en ondersteuning aan de federale politie bij bovenlokale taken.

In elke provincie en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een Communicatie- en Informatiecentrum (CIC)⁴⁶ uitgebouwd. De CIC's staan in voor de beantwoording van de 101-oproepen – te vergelijken met de 112-meldingen – die plaatshebben in de provincie. Daarnaast staan zij in voor de distributie, dispatching, opvolging, coördinatie en rapportering van deze oproepen.

De coördinatie van de centra werd door het Koninklijk Besluit toevertrouwd aan de algemene directie van de operationele ondersteuning van de federale politie. De Communicatie- en Informatiecentra staan als gespecialiseerde eenheid in voor de ondersteuning van de lokale politie-eenheden zoals dat door de wet op de geïntegreerde politie werd beoogd. Zowel burgerpersoneel als operationeel personeel van de lokale en federale politie staan in voor het volbrengen van deze functies.

46 K.B. van 26 juni 2002 betreffende de organisatie van de gecentraliseerde dispatchingcentra en van het nationaal invalspunt.
In: *Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 2002.

5.2.4 Bruto en netto tijd

De Belgische politie kent een 38-urige werkweek. Een personeelslid is op jaarbasis circa 1520 uur beschikbaar voor actieve dienst. De verdeling van deze werkuren verloopt volgens enkele regels, zoals bepaald in het K.B. tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten.⁴⁷ Dit is een vooral rechtspositionele regeling, die ingaat op nacht- en weekenddiensten, overwerk, activiteiten vanwege vakbondsfuncties, enzovoort. De 1520 uur geldt als een prestatienorm, het aantal uren dat men dient te werken in een zogenaamde referentieperiode (een jaar). De regeling geeft aan wat daar wel toe wordt gerekend en wat de restricties zijn (verplichte rusttijd, enzovoort).

Er zijn geen gegevens beschikbaar over hoeveel uur per jaar wordt besteed aan ziekteverzuim, interne opleiding, onderhoud van politieke vaardigheden, enzovoort. De 1520 uur kan om die reden enkel als het aantal bruto uren worden beschouwd.

5.2.5 Opleiding

De minister van Binnenlandse Zaken bepaalt jaarlijks per taalstelsel en per opleidingscyclus hoeveel kandidaten worden toegelaten. Er bestaat in België geen diplomavereiste bij sollicitatie naar de functie van agent.⁴⁸ Voor de andere rangen geldt het vereiste van een afgeronde opleiding in het secundair onderwijs.⁴⁹ Toelating tot de opleiding geschiedt op basis van een aantal selectieproeven. Om daaraan te mogen deelnemen, moet de kandidaat onder meer:⁵⁰

- de Belgische nationaliteit bezitten;
- de burgerlijke en politieke rechten genieten;
- van onberispelijk gedrag zijn;

47 K.B. van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten. In: *Belgisch Staatsblad*, 31 maart 2001.

48 In België wordt de term 'agent' niet gebruikt. Men onderscheidt drie niveaus binnen de politie: inspecteurs, hoofdinspecteurs en commissarissen. Aangezien de term 'inspecteur' in Nederland een andere betekenis heeft, wordt hier – om verwarring te voorkomen – de Nederlandse term 'agent' gebruikt voor de laagste rangen.

49 Afhankelijk van het vakkenpakket te vergelijken met havo/vwo, zie www.nuffic.nl.

50 Deze zijn bepaald bij het K.B. van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten. In: *Belgisch Staatsblad*, 31 maart 2001.

- voldoen aan de dienstplichtwetten (door de mannelijke kandidaten);
- ten minste 18 jaar oud zijn;
- over de vereiste fysieke vaardigheden beschikken.

Kandidaten die aan de toelatingsvoorwaarden voldoen, doorlopen een selectieprocedure. De selectieprocedure bestaat uit vier onderdelen: een test naar cognitieve vaardigheden, een persoonlijkheidsonderzoek, een fysiek-medische geschiktheidsproef en een interview. Na het doorlopen van de selectieprocedure kan met de opleiding aan een van de tien politiescholen worden begonnen.

De basisopleiding tot agent duurt minimaal 450 uur en kent daarnaast een stage van enkele weken. Voor de opleiding tot inspecteur staat 900 uur. Na indiensttreding volgt gedurende de loopbaan interne scholing.

5.2.6 Particuliere veiligheid

De particuliere veiligheidsindustrie in België had in 2009 een omzet van bijna 600 miljoen euro. De omvang van deze bedrijfstak neemt gestaag toe. De helft van de omzet wordt gegenereerd met statische bewaking; meer dan 40% van de omzet wordt gegenereerd in de regio Brussel.

In 2009 bedroeg het aantal werknemers iets meer dan 12.000. Dat komt neer op 30 werknemers in de particuliere beveiliging per 100 politie-fte's.

5.3 Ontwikkeling van de sterkte

Binnen de Belgische politie worden twee categorieën personeel onderscheiden: operationeel personeel en burgers. De laatste categorie wordt met de term 'Calog' aangeduid, een samenballing van civiel, administratief en logistiek. Ook technisch en wetenschappelijk werk wordt door burgerpersoneel (Calog) uitgevoerd in beide politietakken. Burgerpersoneel heeft geen politierechtelijke of justitiële bevoegdheden. De verhouding operationeel personeel-burgerpersoneel is 4-1. Het operationeel personeel bestaat uit drie echelons: het basiskader, het middenkader en officieren.

Het bleek gedurende het onderzoek lastig te zijn historische gegevens en meer actuele gegevens omtrent de sterkte van de politie in België te achterhalen. De meest recente gegevens betreffen het jaar 2005. In dat jaar bedroeg

de sterkte van federale en lokale politie 40.231 fte. Het aantal operationele politiemensen bedroeg 34.789 (86,5%), het aantal burgerpersoneel bedroeg 5442 fte (13,5%). In 1991 bedroeg het aantal politiemensen in België volgens *Hoe sterk is de politie?* 36.750. Dit betekent dat tussen 1991 en 2005 sprake was van een toename van 3481 fte (+9,5%).

Voor de lokale politie zijn tevens de gegevens van 2008 bekend. Tussen 2005 en 2008 bleef het aantal operationele politiemensen daar nagenoeg gelijk, het burgerpersoneel (Calog) groeide wel, van 3886 naar 4739 (+22%). Zie onderstaande tabel.

Tabel 5.1: Sterkte van de Belgische politie in 2005 en 2008

	fte	%	2005 % van totale lokale capaciteit	fte	2008 %	2005 vs. 2008
Lokale politie						
Operationeel ⁵¹	27.427,9	87,6%		27.598,92	85,3%	+0,6%
Calog	3885,8	12,4%		4739,3	14,7%	+22%
Totaal lokaal	31.313,7	100%	77,8%	32.338,22	100%	
Federale politie						
Operationeel	7361,13	82,5%				
Calog	1556,1	17,5%				
Totaal federale politie	8917,23	100%	22,2%			
Totaal politie						
Operationeel	34.789,03	86,5%				
Calog	5441,9	13,5%				
Totale capaciteit	40.230,93	100%	100%			

5.3.1 Ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit

Met de politiehervorming is ook de systematiek en registratie van misdrijven gewijzigd. Tot de politieke hervorming hielden de verschillende korpsen eigen gegevens bij en ontbraken veelal nationale richtlijnen. Vergelijking met de jaren voor 2000 is daarmee niet mogelijk.

Het criminaliteitsniveau in België vertoont vanaf 2000 tot op heden weinig schommelingen. Het aantal door de politie geregistreerde misdrijven ligt sinds de eeuwwisseling iets onder of iets boven de één miljoen.⁵² Wel is er

51 Het niet Calog-personeel wordt in België als operationeel aangeduid.

52 Zie de website van de Belgische politie: www.polfed-fedpol.be, en klik na het instellen van de taal door naar criminaliteit.

een verschuiving van minder vermogenscriminaliteit naar meer gewelds-criminaliteit.

Gerelateerd aan het aantal inwoners ligt het criminaliteitsniveau in België hoger dan in Nederland. In België ligt het aantal misdrijven per 100.000 inwoners op 9295, in Nederland is dat 7746.

5.3.2 Vergelijking 1991-2009 (2005)

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van de politiesterkte aan voor België en Nederland vanaf 1991 tot het meest recente en beschikbare jaar. Gerekend naar inwonertal is in België minder progressie te zien in de ontwikkeling van de politiesterkte dan in Nederland. De ratio politie-bevolking is ook in deze eeuw in België hoger dan in Nederland (1-261 tegenover 1-297). In Nederland ligt deze eeuw en met deze gegevens de verhouding politiesterkte-aantal misdrijven wat gunstiger dan in België, waar het criminaliteitsniveau (gerekend per 100.000 inwoners) hoger is.

Tabel 5.2: Vergelijking 1991 en 2009 naar de referentiewaarden

Landen	Politie-sterkte	Politie/Bevolkings-dichtheid	Politie/Criminaliteits-dichtheid	Politie/Oppervlakte-dichtheid
België				
1991	36.750	1/272	1/0,82	n.a
2005 (incl. Calog)	40.231	1/261	1/0,76	1/24
Nederland				
1991	38.650	1/438	1/1,06	1/29
2009	55.599	1/297	1/0,75	1/22
Gemiddelde van alle landen		1/263	1/21	1/0,75

5.4 De verdeling van sterkte over de basistaken

De gegevens over 2005 kunnen wel worden ondergebracht in het voor het onderzoek ontworpen schema. De uitkomsten staan hierna aangegeven (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3: Verdeling sterkte over de basistaken, België, 2005

Basistaken	België
1 Basispolitiezorg	50,1%
2 Opsporing	13,9%
3 Specialismen	18,5%
4 Operationele ondersteuning	2,1%
5 Leiding en overhead	15,4%
6 Overige taken	0,0%
Totaal	100%

De uitkomsten geven aan dat binnen de Belgische politie de helft van de capaciteit is gericht op de basispolitiezorg. Merk op dat voor het lokale niveau van politiezorg in België minimumnormen gelden (zie §5.2.1). Bijna 14% van de sterkte wordt ingezet op de opsporing, waarbij moet worden opgemerkt dat – net als elders – een deel van de opsporing, met name van de lichtere misdrijven, plaatsvindt binnen de BPZ. De operationele ondersteuning komt in België vrijwel geheel voor rekening van de federale politie. De federale politie beheert ook de per provincie ingerichte Communicatie- en Informatiecentra waar 101-oproepen worden behandeld.

Bij de basistaak ‘leiding en overhead’, waaronder ook beheer en beleid vallen, moet worden opgemerkt dat gemeenten een deel van de administratieve en beheerstaken van de lokale politie in België voor hun rekening nemen.

5.4.1 Nederland en België naar basistaken

In onderstaande tabel wordt een vergelijking van Nederland en België naar de zes hier te onderscheiden basistaken gepresenteerd.

Tabel 5.4: Vergelijking naar basistaken, Nederland en België

Basistaken	Nederland	België
1 Basispolitiezorg	38,2%	50,1%
2 Opsporing	12,8%	13,9%
3 Specialismen	3,9%	18,5%
4 Operationele ondersteuning	13,4%	2,1%
5 Leiding en overhead	28,9%	15,4%
6 Overige taken	2,9%	0,0%
Totaal	100%	100%

Wanneer niet alleen puur naar de sterkte wordt gekeken, maar wat meer naar waarvoor de politiecapaciteit van beide landen wordt ingezet, blijkt dat in België het aandeel van de BPZ hoger is dan in Nederland: 50% tegenover 38%. Wanneer we ervan uitgaan dat binnen de BPZ ook opsporingswerk wordt verricht (de blauwe opsporing) en de cijfers van BPZ en opsporing worden samengevoegd, dan blijkt dat in België meer dan 60% van de politie wordt ingezet op de BPZ en de opsporing tegen 51% in Nederland. Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat in België, waar het de lokale politie betreft, normering van de sterkte geldt.

In België wordt per saldo meer ingezet op de BPZ en de opsporing, het relatieve aandeel van leiding en overhead is kleiner dan in Nederland. Mogelijk is dit toe te schrijven aan het feit dat een deel van de taken van leiding en overhead (met name beheer) van de lokale politie in België op het gemeentehuis plaatsvindt.

5.5 Thema's

Er zijn op dit moment geen plannen om de structuur van de Belgische politie te wijzigen. Verdere versterking is na de sterktetoename van na 2005 niet aan de orde. Er zijn wel plannen de bevoegdheden inzake de politie te verschuiven van het nationale niveau naar de gewesten en gemeenschappen, maar daarover kan in de huidige politieke situatie in België geen enkele verdere uitspraak worden gedaan.

Wel is er binnen de politie sprake van een kerntakendiscussie; het gaat daarbij met name over de vraag welke taken de politie zou moeten uitvoeren en welke taken door andere instanties zouden kunnen worden uitgevoerd. Het gaat dan met name over administratieve taken en de zogenaamde oneigenlijke taken, werkzaamheden die eigenlijk tot het domein van andere instanties behoren, maar door de politie worden uitgevoerd in afwezigheid van deze andere instanties.



Denemarken

Evenals in het vorige hoofdstuk wordt bij de behandeling van de (sterkte van de) Deense politie het stramien van hoofdstuk 4 gevolgd. Eerst komt de recente reorganisatie aan de orde, daarna de organisatie van de Deense politie en cijfers. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking met de Nederlandse politie.

Voor dit hoofdstuk is materiaal in de vorm van teksten geleverd door dr. Peter Kruize, lector aan de juridische faculteit van de Universiteit van Kopenhagen. Voor de hier gepresenteerde tekst is AEF verantwoordelijk.

6.1 Reorganisatie

In 2007 is het Deense politiebesteding ingrijpend veranderd. De bestelveranderingen zijn ingeluid door een commissie, die is geïnstalleerd door de minister van Justitie. Binnen deze commissie is uiteraard het nodige gediscussieerd over het politiebesteding, maar er vond en vindt in Denemarken geen omvangrijke discussie plaats over de politie, noch binnen de politie, noch in de media en de universitaire wereld.

Sinds 1 januari 2007 is de Deense politie opgedeeld in twaalf politiedistricten (*politikredse*). Nationale (beheers)taken zijn ondergebracht bij diverse afdelingen van de rijkspolitiechef (*rigspolitichef*). De reorganisatie betekende een schaalvergroting: van 54 naar 12 districten. Denemarken liep daarmee in de pas, waar het de aantallen politiedistricten betreft, met Noorwegen en Zweden. Daarnaast speelden andere, niet altijd duidelijke motieven. 'Volgens sommigen was het gewoon tijd om de organisatie aan te passen.'⁵³

De medewerkers kunnen worden verdeeld over vier categorieën. De grootste groep vormen de executieve politiefunctionarissen, daarnaast zijn er admi-

53 Peter Kruize & Theo Jochoms (2009). 'Naar voltooiing van de nationale politie: het politiebesteding in Denemarken'. In: L. Ca-
chet e.a. *Het betwiste politiebesteding*.

nistratieve medewerkers en niet-executieve medewerkers. Binnen de politie zijn, als apart te onderscheiden categorie, ook juristen werkzaam om de openbare-aanklagersfunctie van de politie vorm te geven. In het Deense politiestelsel valt de eerste laag van openbare aanklagers binnen de politieorganisatie. Dit betekent dat een belangrijk deel van het Deense Openbaar Ministerie onderdeel is van de politie. Deze vervlechting van opsporing en vervolging maakt het Deense bestel, samen met het Noorse bestel, uniek in de westerse wereld. Een ander aspect is dat de politie, evenals de andere actoren op het gebied van de rechtspleging, tot de competentie van het ministerie van Justitie behoort. De politie is de enige organisatie met opsporingsbevoegdheid en Denemarken kent geen bijzondere opsporingsdiensten.

Het uitgangspunt van het huidige bestel is 700-800 fte's per district, op een bevolking van minimaal 400.000 inwoners verdeeld over diverse gemeenten. Uitzonderingen vormen de politie van Kopenhagen (Københavns politi) met een sterkte van ongeveer 2600 fte's en de politie van Bornholm (Bornholms politi) met een sterkte van ongeveer 80 fte's.

Kopenhagen vormt niet zozeer een uitzondering qua inwoneraantal (630.000), maar vanwege het feit dat het de Deense hoofdstad is. De regering en alle ministeries zijn er gevestigd. De internationale luchthaven Kastrup hoort tot de competentie van de politie van Kopenhagen. Kopenhagen is dé toeristische trekpleister van Denemarken en ook in cultureel opzicht onderscheidt de stad zich van de rest van het land.

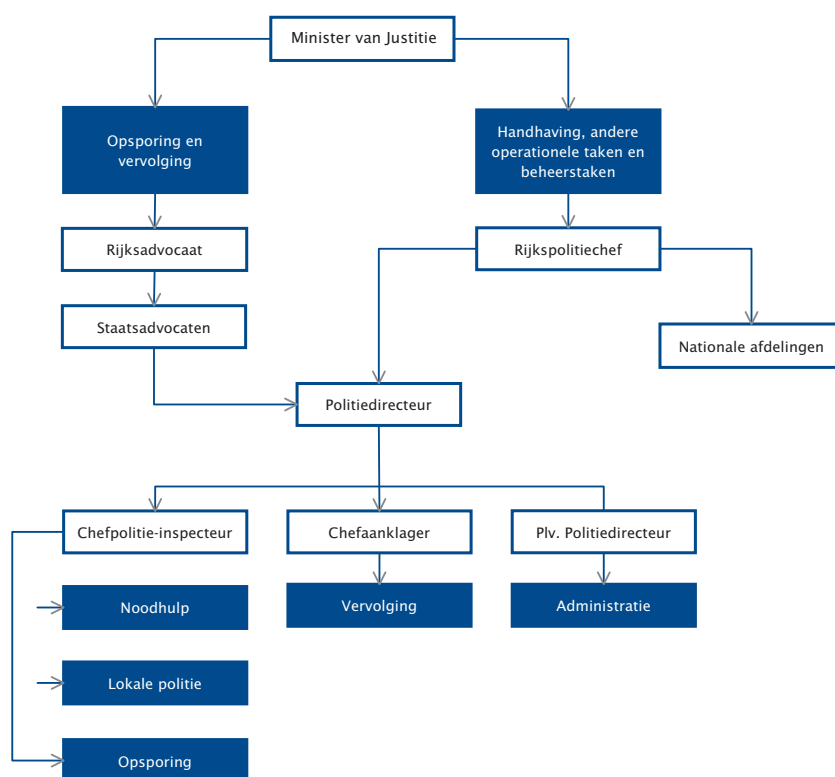
Hoewel Bornholm wel tot Denemarken wordt gerekend, ligt het geografisch gezien – onder de kust van Zweden – buiten de route. Er wonen ongeveer 44.000 mensen op Bornholm. Vanwege de geografische ligging is het een zelfstandig politiedistrict gebleven, maar qua sterkte valt het in het niet ten opzichte van de andere districten.

Uitgangspunt van de verdeling was een formatie van 14.000 fte's. De nationale afdelingen, het grootstedelijke Kopenhagen en het onder de kust van Zweden gelegen, kleine Bornholm bleven buiten schot. De resterende 8000 fte's wilde men gelijkmatig verdelen over de nieuwe politiedistricten. Het idee was dat als de districten qua sterkte elkaar niet veel ontliepen, ze ook min of meer dezelfde problemen zouden hebben en daarmee meer gemeenschappelijkheid. De vraag was in hoeveel delen die 8000 fte's opgeknipt moesten worden. Men dacht dat met een sterkte van 800 fte's een district in staat moest zijn daadwerkelijk ook het benodigde politiewerk te leveren.

6.2 Organisatie

Denemarken heeft een nationale eenheidspolitie die evenals de andere actoren op het gebied van de rechtspleging is ondergebracht bij het ministerie van Justitie. De politie is organisatorisch opgedeeld in twaalf geografische regio's. Nationale taken zijn ondergebracht bij diverse afdelingen van de rijkspolitiechef. De bevoegdheden en taken van de politie zijn sinds 1 augustus 2004 bij wet geregeld (*politilov*). Voor die tijd kende Denemarken geen aparte politiewet en waren de bevoegdheden van de politie verankerd in de wet op de rechtspleging (*retsplejelov*).

Figuur 6.1: Het Deense bestel op hoofdlijnen



Het koninkrijk Denemarken omvat ook de Faroer-eilanden met circa 50.000 inwoners en Groenland met circa 57.000 inwoners. Deze gebieden hebben een eigen bestuur met deels eigen wetgeving. Politiepersonen werkzaam op de Faroer-eilanden en in Groenland vallen echter wel in de formatie van de Deense politie.

In §1 van de politiewet wordt het doel van de politie als volgt omschreven: ‘De politie staat voor veiligheid, zekerheid, rust en orde in de samenleving. De politie moet dit doel bereiken door middel van een preventieve, helpende en handhavende inzet.’

Als politietaken worden vervolgens in §2 genoemd:

- het voorkomen van misdrijven, verstoring van de openbare orde, gevaar voor burgers alsmede de openbare veiligheid en orde;
- het afweren van gevaar voor verstoring van de openbare orde, alsmede gevaar voor burgers en de openbare zekerheid;
- het beëindigen van strafbare handelingen, alsmede het opsporen en vervolgen van strafbare feiten;
- bijstand verlenen aan burgers in andere gevaarsituaties;
- uitvoeren van controle en toezicht naar geldend recht;
- bijstand verlenen aan andere overheidsinstanties naar geldend recht;
- uitvoeren van andere taken die als gevolg van geldend recht of anderszins een natuurlijke verbinding hebben met politiewerk.

Voor de bestelverandering van 2007 had de politie tal van administratieve taken. Zo was de uitgifte van paspoorten en rijbewijzen een politietaken, evenals de uitgifte van nummerplaten en het innen van de wegenbelasting. In het huidige bestel zijn deze taken op voorstel van de commissie die het politiebesteding tegen het licht heeft gehouden, naar andere overheidsdiensten overgeheveld.

Desondanks is het takenpakket van de Deense politie breed te noemen. Zo is de grensbewaking in Denemarken een politietaken. In Denemarken is, zoals gesteld, de politie de enige instantie met een opsporingsbevoegdheid. Daarom voert de Deense politie tal van bijzondere opsporingstaken uit. Als bijvoorbeeld de belastingdienst fraude constateert, dan kan zij besluiten daarvan aangifte te doen bij de politie, die dan vervolgens de zaak onderzoekt. Het is ook mogelijk – en dat gebeurt vaak in de praktijk – dat de belastingdienst een schikking aanbiedt. Maar als er voor een strafrechtelijke weg wordt gekozen, komt de politie in beeld.⁵⁴

6.2.1 De politieregio's

Bij de opbouw van de politie is het onderscheid tussen uniform- en rechedienst met de bestelverandering van 2007 losgelaten. Voor die tijd waren de uniformdienst en de recherche gescheiden zuilen. Dit betekent uiteraard niet dat het recherchevak is verdwenen, maar het formeel integreren van uniform- en rechedienst in één politiezuil is de bevestiging van een trend die de jaren daarvoor is ingezet. De scherpe taakscheiding tussen handhaving en opsporing is in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw langzaam opgeheven en in toenemende mate zijn eenvoudige opsporingstaken naar de uniformdienst overgeheveld (blauwe opsporing).

De politiepoot van de organisatie is opgedeeld in drie afdelingen: noodhulp, opsporing en de lokale politie. Onder de noodhulp valt ook een verkeersafdeling. De opsporingsafdeling houdt zich bezig met ernstige en gecompliceerde vormen van criminaliteit. De lichtere, eenvoudige opsporingswerkzaamheden worden uitgevoerd door de lokale politie. De organisatie van de Deense politie is vooral procesgestuurd. De lokale politie staat voor *community policing* (gebiedsgebonden politiezorg) met handhaving en opsporing van veelvoorkomende criminaliteit als corebusiness. De noodhulp kent een eigen formatie, maar wordt versterkt door personeel van de opsporing en de lokale politie.

Naast de drie politieafdelingen (noodhulp, opsporing en lokale politie) bestaat de organisatie van een politieregio uit openbare aanklagers en de administratie. De openbare aanklagers zijn opgedeeld in een aantal advocaturen met een bepaalde criminaliteitsvorm als onderscheidend element. De administratie omvat onder andere personeelszaken en financiën.

Een regio heeft een vierkoppige directie, bestaande uit:

- politiedirecteur;
- plv. politiedirecteur, hoofd van de administratie;
- chefaanklager, hoofd van de openbare aanklaging;
- chefpolitie-inspecteur, hoofd van de politiezuil (opsporing, noodhulp en lokale politie).

54 Voor zware economische delicten bestaat overigens de staatsadvocatuur voor speciale economische criminaliteit, waar naast juristen politiedewerks zijn gedetacheerd.

Als stafafdelingen kennen de meeste regio's een analyse- en planningseenheid en een criminaliteitspreventiesecretariaat.

De organisatie is procesgestuurd. Er worden vijf hoofdprocessen onderscheiden:

- 1 administratie;
- 2 opsporing;
- 3 noodhulp;
- 4 lokale politie;
- 5 openbare aanklaging.

Figuur 6.2: Hoofdprocessen en taken politieregio's

Hoofdprocessen	Taken
1 Administratie	• Directiesecretariaat • Financiën en controle • Logistiek • Personeelszaken
2 Opsporing	• Persoongevaarlijke criminaliteit⁵⁵ • Economische criminaliteit • Georganiseerde criminaliteit
3 Noodhulp	• Servicecentrum⁵⁶ • Meldkamer⁵⁷ • Verkeersafdeling⁵⁸ • Hondenafdeling • Surveillance
4 Lokale politie⁵⁹	• Handhaving bijzondere wetten en APV-achtige zaken ('politivedtægt') • Opsporing (veelvoorkomende) vermogenscriminaliteit en (lichtere) geweldscriminaliteit • Contacten met lokale gemeenschap en de lokale politiek • Opnemen van aangiften • Gevonden voorwerpen • Diverse vergunningen (zoals wapenvergunning)
5 Openbare aanklaging⁶⁰	• Juridisch secretariaat • Diverse afdelingen verdeeld naar type criminaliteit • Bijzondere wetten

Bij deze hoofdprocessen zijn de volgende taken ondergebracht.

⁵⁵ Met deze term wordt gerefereerd aan moordzaken, grove brandstichting, gekwalificeerde overvallen en zwaardere zedenzaken zoals verkrachting.

6.2.2 Nationale afdelingen

Naast de twaalf politieregio's zijn er nationale afdelingen, die direct onder de rijkspolitiechef zijn geplaatst. Sommige taken zijn geheel nationaal weggezet, zoals politieonderwijs en het ontwikkelen en beheren van IT-systemen. Andere taken, zoals personeelszaken, behoren tot de competentie van de politieregio's, maar er wordt nationaal wel een vorm van toezicht gehouden. Tot slot zijn er operationele taken die een landelijke of een interregionale coördinatie of ondersteuning vergen.

Organisatorisch zijn de nationale activiteiten ondergebracht in een directiesecretariaat, politiezaken en administratie.

Figuur 6.3: Hoofdprocessen en taken nationale afdelingen

Hoofdprocessen	Taken
1 Directiesecretariaat	• Ondersteuning van de rijkspolitiechef • Politieke coördinatie met ministerie van Justitie en het parlement • Interne en externe communicatie
2 Politiezaken	• Juridische zaaksbehandeling • Coördinatie in verband met internationale politietaken • Nationale politieke strategie • Beleidszaken • Specialistische ondersteuning van politieregio's • Verkeerscontroles • Coördinatie van politiehondentraining • Crisiscoördinatie, zowel binnen politie als in relatie tot andere overheidsdiensten • Criminaliteitspreventie • Coördinatie van internationale opsporingsactiviteiten • Monitoring en operationele analyses in verband met bende- en transnationale criminaliteit

- 56 Alle binnenkomende telefoongesprekken (behalve alarmnummer 112), opnemen van aangiften, *casescreening* en verdeling van zaken naar andere afdelingen.
- 57 Alarm via 112, coördinatie van surveillance-inzet, zowel op basis van meldingen als preventieve surveillance.
- 58 Gerichte verkeerscontroles, administratie rond verkeerscamera's (sturen van boetes), houden van rijexamen (uitgifte van rijbewijs is naar de gemeente gegaan, maar het examen is nog steeds een politietaken) en administratie rond wegen en transportvergunningen.
- 59 Veelal georganiseerd op het niveau van een gemeente.
- 60 Komt overeen met wat we in Nederland een arrondissementsparket noemen.

	• Forensische opsporing, zoals vingerafdrukken, DNA, brandonderzoeken en het veiligstellen van IT-sporen • Vreemdelingenzaken, waaronder asiel, verblijf en grenscontrole
3 Administratie	• Strategisch beleid • Financieel beleid en managementinformatie • Loonadministratie • Personeelsbeleid • Personeelsadministratie • Civielrechtelijke vraagstukken, zoals sluiten van contracten en betalen van compensatie • Politieonderwijs: politieschool, competentiecentrum en kenniscentrum • Taken op het gebied van IT, telecommunicatie, radio en materiaal • Inkoop • Ontwikkelingstrajecten, waaronder ICT-projecten

6.2.3 Bruto en netto tijd

In Nederland geldt voor de politie dat op jaarbasis 1333 uur wordt besteed aan het primaire proces. In onderstaande tabel staat het aantal inzetbare uren voor politiemensen in Denemarken vermeld.

Tabel 6.1: Bruto/netto uren executief politiepersoneel van de Deense politie

Onderdeel	Jaarbasis	%
Bruto uren (37x52)	1924	100,0%
Vakantie	203	10,6%
Ziekte	79	4,1%
Opleiding	97	5,0%
Speciaal verlof	8	0,6%
Zwangerschaps-/ouderschaps-/zorgverlof	36	1,9%
Compensatie	111	5,8%
Ongespecificeerd verzuim	4	0,2%
Netto uren	1386	72,0%

De in Denemarken gehanteerde indeling en berekeningswijze wijkt op een aantal punten af van de Nederlandse.

- Een deel van de verplichte feestdagen wordt verdisconteerd in vakantie-dagen.
- De IBT-achtige activiteiten worden verdisconteerd in het aantal netto uren.
- Zwangerschaps-, ouderschaps- en zorgverlof zijn wat ruimer dan in Nederland.
- Voor ziekteverzuim wordt een lager percentage aangehouden.
- Bij de categorie 'compensatie' gaat het om het in tijd compenseren van extra onregelmatige diensten en overwerk. In Denemarken wordt het dienstrooster vier weken van tevoren vastgesteld. Veranderingen in dit rooster geven recht op compensatie.
- Werkoverleg en dienstcommissies, in Nederland goed voor 2,9% van de bruto werktijd, worden niet vermeld. Onderzoek naar de feitelijke tijdsbesteding in 2010 geeft aan dat hiermee 5% van de tijd is gemoeid (zie hierna).

Een een-op-eenvergelijking van bruto en netto uren is door verschillen in categorisering en systematiek niet helemaal mogelijk. Het is aannemelijk te stellen dat over het geheel de (inzetbare) werkuren van Nederlandse en Deense politiemensen niet veel van elkaar verschillen.

In het systeem Poltid registreert het personeel waar ze hun tijd aan besteden. Deze tijdsbesteding is voor de eerste paar maanden van 2004 in kaart gebracht door KPMG. Poltid kent vele categorieën en KPMG heeft deze categorieën teruggebracht tot zes hoofdzaken. De grootste groep wordt gevormd door 'politiezaken'. Er wordt tevens onderscheid gemaakt tussen executieven en andere medewerkers bij de politie.

Deze Poltid-gegevens zijn ook opgevraagd voor 2010 (1 januari-1 oktober 2010). Het overzicht van 2010 laat een iets ander beeld zien dan de verdeling uit 2004. Er wordt minder tijd besteed aan klantenservice en vergaderingen en er wordt meer tijd besteed aan opleidingen. Dit laatste is te wijten aan een forse nieuwe instroom van aspiranten. Twee derde van de opleidingstijd wordt besteed aan de primaire politieopleiding.

Tabel 6.2: Tijdbesteding personeel⁶¹ Deense politie, 2004 en 2010

Tijdsbesteding	Alle personeels- groepen	2004 Executief personeel	Alle personeels- groepen	2010 Executief personeel
Politiezaken	58,7%	64,0%	56,8%	61,5%
Opleiding	5,4%	6,3%	10,6%	13,7%
Klantenservice	11,6%	8,5%	8,0%	6,2%
Interne administratie	8,3%	3,4%	10,7%	3,5%
Management	7,8%	8,9%	8,6%	10,3%
Vergaderingen enz.	8,2%	8,8%	5,3%	4,8%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

6.2.4 Opleiding

Als instapeis geldt nu gymnasium, te vergelijken met havo en vwo in het Nederlandse onderwijssysteem, of gelijkwaardige werkervaring. Daarnaast zijn er een aantal fysieke eisen (www.blivpolitibetjent.dk). De term ‘gymnasium’ heeft in Denemarken een andere betekenis dan in Nederland. In Nederland staat hij voor het hoogste niveau van middelbareschoolopleidingen, in Denemarken omvat het gymnasium meer niveaus. Het geeft toegang tot een academische studie, maar ook tot hbo-opleidingen. Niet het gymnasiumdiploma is van belang voor waar men wordt toegelaten, maar het gemiddelde cijfer. Waar men in Nederland met een gemiddelde van 6 nog kan worden toegelaten, is dat in Denemarken ondenkbaar.

Het gymnasium is de enige toegang tot de primaire politieopleiding. Deze bestaat uit vier modules.⁶²

- PG I. De eerste negen maanden van de opleiding vinden plaats op de politieschool. Per 31 december 2009 zaten 299 aspiranten in deze fase van hun opleiding.
- PG II. Deze module omvat achttien maanden en staat voor het meedraaien in de praktijk bij een politiebureau. Per 31 december 2009 draaiden 742 aspiranten mee bij een bureau.
- PG III. Wederom negen maanden van de opleiding in de schoolbanken. Per 31 december 2009 zaten 119 aspiranten in dit deel van de opleiding.

61 KPMG (2004). *Ressourceanvendelse i Dansk Polit*: 19 en 30; voor 2010: Poltid.

62 De term ‘PG’ staat voor ‘Pædagogisk Grunduddannelse’, waarbij het tweede woord letterlijk grondopleiding betekent.

- PG IV. De laatste zeven maanden van de basisopleiding vinden plaats bij de *beredskabsafdeling* van de politie van Kopenhagen. Beredskabsafdeling laat zich moeilijk vertalen, maar deze afdeling fungeert als wat we in Nederland de mobiele eenheid noemen. In tijden waarop geen inzet van de ME nodig is, ondersteunt deze afdeling de noodhulp-surveillance in Kopenhagen. Per 31 december 2009 zaten 186 aspiranten in deze afsluitende fase van hun opleiding.

In totaal zaten dus 416 aspiranten (299 PG I en 119 PG III) in de schoolbanken, terwijl 928 aspiranten in de praktijk meedraaiden en dus operationeel inzetbaar waren.

Per 1 januari 2010 zijn de toelatingscriteria tot de primaire politieopleiding aangescherpt, omdat de opleiding is omgevormd tot een 'professionele bacheloropleiding'. Naar verwachting wordt deze opleiding in 2013 geaccrediteerd.

Gezien de instapeis ligt het initiële opleidingsniveau van de Deense politiemann of -vrouw vermoedelijk hoger dan dat van de Nederlandse.

6.2.5 Particuliere veiligheid⁶³

Tegenwoordig is ongeveer 70% van de markt voor particuliere veiligheidsdiensten in handen van drie internationale bedrijven: Falck Securitas, Dansikring en Siemens. Bij elkaar hebben deze drie bedrijven (anno 2004) rond de drieduizend werknemers. Daarnaast is er een aantal middelgrote particuliere veiligheidsbedrijven, maar het merendeel van de bijna vijfhonderd geautoriseerde bedrijven is klein, met geen of enkele werknemers. Deze kleine bedrijven werken vaak als onderleverancier van een van de grote spelers op de markt. Naar schatting zijn er tussen de vier- en vijfduizend fulltime banen gemoeid met dit deel van de private veiligheidsmarkt.

De luchthaven van Kopenhagen (Kastrup) vormt een verhaal apart. De luchthaven is – na de privatiseringsgolf van de jaren negentig – een beursgenoteerd bedrijf en de beveiliging is (daarom) particulier georganiseerd. Kastrup Security heeft ongeveer zeshonderd werknemers.

Het takenpakket van deze particuliere veiligheidsdiensten bestaat enerzijds

63 Zie hiervoor: Peter Kruize (2005). *Det private sikkerhedsmarked*. Kopenhagen.

uit het aanbrengen van vormen van technische preventie, zoals alarmsystemen en videocamera's, en anderzijds uit het uitrukken bij alarm. Er zijn (anno 2004) twaalf particuliere meldkamers. Daarnaast surveilleren de veiligheidsbedrijven in en rond het (bedrijfs)terrein van hun klanten. Een andere hoofdtak van particuliere veiligheidsbedrijven is het leveren van wachten: in winkel(centra), bedrijfspoorten of recepties. Onder deze noemer kunnen we ook uitsmijters in de horeca en bewaking bij evenementen scharen. Waarde-transporten zijn een specialistische taak, waar twee bedrijven in Denemarken zich op hebben gericht. Een andere specialistische taak binnen dit segment van de private markt is persoonsbeveiliging.

De afspraak tussen de politie en de particuliere beveiligingsbedrijven is grofweg dat deze bedrijven niet actief zijn in de publieke ruimte. Er is wel sprake van een grijs gebied, dat bij tijd en wijle ook onderwerp is van discussie. Wijken met beter bedeelde bewoners schakelen soms een particulier bedrijf in en dan gaat de service verder dan alleen de afzonderlijke huizen.

Enkele gemeenten hebben sinds een paar jaar zelf bewakers in dienst, die gemeentelijke gebouwen in het oog houden (nachtelijke surveillance). Dit is echter (vooralsnog) een fenomeen dat alleen voorkomt in meer sociaal belaste gemeenten en heeft getalsmatig weinig om het lijf.

6.3 Ontwikkeling van de sterkte

Bij de sterktecijfers van de politie in Denemarken zijn Groenland en de Faeroer-eilanden buiten beschouwing gelaten. Ook is de sterkte van de Politie Inlichtingendienst (Politie Efterretningstjeneste: PET) buiten beschouwing gelaten. Deze dienst is te vergelijken met de Nederlandse AIVD. Formeel valt deze inlichtingendienst onder de rijkspolitiechef, maar sinds de reorganisatie van 2007 wordt de formatie van de PET niet meer meegenomen in de openbare sterktecijfers van de politie.

Voor Denemarken zijn de gegevens over de ontwikkeling van de executieve sterkte van de regionale en nationale politie vanaf 1994 tot en met 2009 bekend. Het aantal executieven bedroeg in 1994 10.048. In de opstelling hier zijn medewerkers van de PET buiten beschouwing gelaten.

Het aantal executieven is sinds 1994 nauwelijks veranderd. In 1994 bedroeg het aantal executieven, na correctie voor de PET, 9777 fte's, na de eeuwwisseling liep dat op tot iets boven de 10.000 en in 2009 bedroeg het totaal aantal executieven 10.079. Ten opzichte van 1994 betekent dat een groei van 3%. Zie tabel 6.3.

Tabel 6.3: Executieve sterkte Deense politie, 1994-2009

Jaar	Sterkte totaal
1994	9777
1995	9845
1996	9771
1997	9591
1998	9755
1999	9851
2000	10.023
2001	10.063
2002	10.029
2003	10.098
2004	10.202
2005	10.304
2006	10.288
2007	10.086
2008	9991
2009	10.079

Bij de sterktecijfers gaat het om de reële formatie (niet formatiesterkte) zoals die bestond per 31 december van het desbetreffende jaar. Niet het aantal fte's, maar het aantal personen in dienst is gemeten. In het jaarrapport (årsrapport) van 2009 lezen we echter dat het aantal fte's in 2009 14.229 bedraagt (p. 7). Dit getal is inclusief de centrale aanklagers (rijksadvocatuur en staatsadvocatuur) en inclusief Groenland en de Faroer-eilanden. Het verschil tussen aantal werknemers en aantal fte's bedraagt 5%. Zie onderstaande tabel.

Tabel 6.4: Werkzame personen en fte's

	Personen	fte's	Vershil
Politieregio's	12.109		
Nationale afdelingen	2145		
Centrale aanklagers	299		
Groenland	274		
Faroer-eilanden	117		
Totaal	14.944	14.229	5%

Met weglating van het aantal in Groenland en op de Faroer-eilanden werkzame personen komt het totaal aantal personen werkzaam in dienst van de Deense politie in 2009 op 14.553. Dat betekent dat het aantal niet-executieven 4474 bedraagt.

In 1994 waren 2521 personen als jurist (345) of als burger werkzaam bij de Deense politie. Het totaal aantal personen werkzaam bij de Deense politie bedroeg toen 12.428. Ten opzichte van 1994 is het aantal personeelsleden bij de politie in Denemarken dus met iets meer dan 2000 toegenomen. Procentueel bedraagt de toename sinds 1994 17%.⁶⁴ Vergelijking van de cijfers van 1994 en 2009 leert dat die groei vooral het aantal niet-executieven betreft. Het aantal executieven is nauwelijks toegenomen, het niet-executieve personeel is gegroeid van 2521 naar 4474 (+77%). De groei van juristen onder het niet-executieve personeel bedroeg 45% (501 tegenover 345), dat van het burgerpersoneel meer dan 80% (3973 tegenover 2176).

6.3.1 Sterkte naar regio en type personeel

Tien regio's hebben een vergelijkbare sterkte. De politieregio Kopenhagen is een factor drie groter dan de andere regio's, terwijl de regio Bornholm een factor tien kleiner is.

De sterkteverdeling wordt uitgesplitst naar type personeel. Het personeel van de politieregio's is naar vijf typen in te delen.

- 1 Politiepersoneel: executief personeel. Aspiranten vallen ook in deze categorie en tellen voor de volle 100% mee in de sterkte.
- 2 Juristen: werken hoofdzakelijk binnen het proces van openbare aanklaging, maar vormen ook de directie – op de chefpolitie-inspecteur na – van een regio.
- 3 Administratief personeel: werken hoofdzakelijk binnen het proces administratie, maar ondersteunen in bescheiden mate ook de andere processen.
- 4 Ander vast personeel: deze personeelsleden werken niet als administratief medewerker, maar ook niet in de categorie 'executief personeel'. Deze categorie bestaat uit bodes, ambachtslui (automonteurs, timmermannen) en tegenwoordig steeds meer consultants.
- 5 Tijdelijk personeel: het gaat hierbij om uitzendkrachten en andere tijdelijke medewerkers. Ook flexjobs en herintreders vallen binnen deze categorie.

⁶⁴ Ten opzichte van 1991 bedraagt de groei 26%, uitgaande van een aantal van 11.540 politiemensen, zoals vermeld in *Hoe sterk is de politie?*

Tabel 6.5: Verdeling personeel politieregio's naar type (31 december 2009)

Regio	Politie-personeel	Juristen	Administratief personeel	Ander personeel in vaste dienst	Personeel in tijdelijke dienst	Totaal
Noord Jutland	660	31	127	22	44	884
Oost Jutland	733	44	156	14	62	1009
Midden-West Jutland	658	38	146	21	64	927
Zuid-Oost Jutland	608	35	127	13	41	824
Zuid Jutland	700	36	103	22	58	919
Funen	676	33	135	24	58	926
Zuid Zeeland/Lolland-F.	583	30	113	18	23	767
Midden-West Zeeland	622	32	119	16	35	824
Noord Zeeland	783	36	118	19	57	1013
West van Kopenhagen	705	39	123	19	37	923
Kopenhagen	2411	88	377	46	86	3008
Bornholm	61	4	14	1	5	85
Totaal	9200	446	1658	235	570	12.109

Van de 9200 politiemedewerkers zijn er 1344 in opleiding (per 31 december 2009).

De sterkteverdeling kan ook worden uitgesplitst naar de vijf eerder beschreven hoofdprocessen. De verdeling naar hoofdproces staat in onderstaande tabel aangegeven.

Tabel 6.6: Verdeling personeel politieregio's naar hoofdproces (31 december 2009)

Regio	Administratie	Opsporing	Noodhulp	Lokale politie	Openbare aanklaging	Totaal
Noord Jutland	129	40	281	373	61	884
Oost Jutland	124	72	370	363	80	1009
Midden-West Jutland	119	41	377	321	69	927
Zuid-Oost Jutland	149	41	177	405	52	824
Zuid Jutland	140	41	371	302	65	919
Funen	164	63	311	334	54	926
Zuid Zeeland/Lolland-F.	188	46	251	232	50	767
Midden-West Zeeland	140	44	304	283	53	824
Noord Zeeland	177	74	404	290	68	1013
West van Kopenhagen	173	66	377	216	91	923
Kopenhagen	490	490	1406	428	194	3008
Bornholm	22	13	41	1	8	85
Totaal	2015	1031	4670	3548	845	12.109
%	16,6%	8,5%	38,6%	29,3%	7,0%	100,0%

De tabel heeft betrekking op alle personeelscategorieën. De primaire focus van de internationale vergelijking is het executieve politiepersoneel. In de volgende tabel wordt daarom deze personeelsgroep eruit gelicht. Deze verfijning laat zien dat 10,2% van het executieve politiepersoneel van de geografische regio's werkzaam is binnen de administratie. Anderzijds laat een vergelijking tussen de tabellen 6.6 en 6.7 zien dat 1121 van het in totaal 2909 niet-executieve personeel (38,5%) werkzaam is binnen de processen opsporing, noodhulp en lokale politie.

Tabel 6.7: Verdeling politiepersoneel politieregio's naar hoofdproces (31 december 2009)

Regio	Adminis- tratie	Opsporing	Noodhulp	Lokale politie	Openbare aanklaging	Totaal
Noord Jutland	59	38	240	319	4	660
Oost Jutland	47	59	313	305	9	733
Midden-West Jutland	23	38	345	242	10	658
Zuid-Oost Jutland	70	38	139	353	8	608
Zuid Jutland	51	37	340	253	19	700
Funen	80	59	264	266	7	676
Zuid Zeeland/Lolland-F.	113	44	228	190	8	583
Midden-West Zeeland	60	42	261	252	7	622
Noord Zeeland	85	69	368	248	13	783
West van Kopenhagen	88	60	340	196	21	705
Kopenhagen	257	458	1312	359	25	2411
Bornholm	5	13	39	1	3	61
Totaal	938	955	4189	2984	134	9200
%	10,2%	10,4%	45,5%	32,4%	1,5%	100,0%

Het personeel van de nationale afdelingen is eveneens naar vijf typen in te delen.

- 1 Politiepersoneel: executief personeel. Er zijn geen aspiranten werkzaam bij nationale afdelingen.
- 2 Juristen: op nationaal niveau is er geen sprake van openbare aanklaging. De juristen die bij de nationale afdelingen werken, zijn werkzaam als managers of juridische experts.
- 3 Administratief personeel: werken hoofdzakelijk binnen het proces administratie, maar ondersteunen in bescheiden mate ook de andere processen.
- 4 Ander vast personeel: deze personeelsleden werken niet als administratief medewerker, maar ook niet in de categorie 'executief personeel'. Deze categorie bestaat voornamelijk uit consultants.

- 5 Tijdelijk personeel: het gaat hierbij om uitzendkrachten en andere tijdelijke medewerkers. Ook *flexjobs* en herintreders vallen binnen deze categorie.

Tabel 6.8: Verdeling personeel nationale afdelingen naar type (31 december 2009)

Afdeling	Politie- personeel	Juristen	Adminis- tratief personeel	Ander personeel in vaste dienst	Personeel in tijdelijke dienst	Totaal
Directiesecretariaat	13	11	38	7	0	69
Administratie						
Financiën en logistiek	21	6	100	190	16	333
ICT	47	6	96	83	4	236
Personeel en opleidingen	197	7	58	29	10	301
Subtotaal administratie	265	19	254	302	30	870
Politietaken						
Opsporing	480					661
Vreemdelingenzaken	121					165
Subtotaal politietaken	601	24	106	57	41	829
Niet gespecificeerd		1			376	377
Totaal	879	55	398	366	447	2145

6.3.2 Ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit

Tabel 6.9 geeft het verloop van de geregistreerde criminaliteit in Denemarken voor de periode 1994-2009. Voor de eeuwwisseling lag het jaarlijks aantal geregistreerde misdrijven op een enkele uitzondering na boven de 500.000, sinds 2001 daaronder. Sinds 2006, het jaar waarin de geregistreerde criminaliteit een historisch laag niveau bereikte, neemt de geregistreerde criminaliteit toe.

Tabel 6.9: Geregistreeerde criminaliteit in Denemarken, 1994-2009

Jaar	Geregistreeerde criminaliteit	Aantal executieven per 100.000 misdrijven
1994	546.926	1788
1995	538.963	1827
1996	528.488	1849
1997	531.102	1806
1998	499.167	1954
1999	494.191	1993
2000	504.231	1988
2001	473.290	2126
2002	491.511	2040
2003	486.174	2077
2004	474.419	2150
2005	432.704	2381
2006	425.093	2420
2007	445.271	2265
2008	476.953	2095
2009	491.792	2049

6.3.3 Vergelijking 1991-2009

Volgens *Hoe sterk is de politie?* verschilde de ratio van het aantal agenten ten opzichte van het aantal inwoners van Nederland en Denemarken niet veel van elkaar. Nederland telde 1 agent per 438 inwoners, het (dunner bevolkte) Denemarken 1 op de 446.

Tabel 6.10: Sterkte van de politie in Denemarken en Nederland, 1991⁶⁵

Landen	Politiesterkte 1991	Politie/ Bevolkings- dichtheid	Politie/ Criminaliteits- dichtheid	Politie/ Oppervlakte- dichtheid
Denemarken	11.540	1/446	1/45	1/3,70
Nederland	38.650	1/438	1/29	1/1,06

De verhouding aantal agenten-aantal (geregistreeerde) misdrijven was in Denemarken toentertijd anders, ongunstiger, dan in Nederland.

65 Frits Vlek (1994). *Hoe sterk is de politie? Een internationaal vergelijkend onderzoek naar de omvang en grondslagen van de sterkte en budgetten van de politie in België, BRD/Nordrhein-Westfalen, BRD/Niedersachsen, Denemarken, Engeland & Wales en Nederland*. Den Haag.

Afgezet tegen dezelfde referentiewaarden beschikt Nederland thans ook over meer politie dan Denemarken. De cijfers staan in onderstaande tabel weergegeven. De tabel biedt voor de Deense politie verschillende varianten.

Tabel 6.11: Vergelijking Denemarken en Nederland, 2009

Landen	Politiesterkte 2009	Politie/ Bevolkings- dichtheid	Politie/ Criminaliteits- dichtheid	Politie/ Oppervlakte- dichtheid
Denemarken				
Totale sterkte in personen	14.553	1/379	1/34	1/3,0
In fte's (geschat)	13.825	1/399	1/36	1/3,1
Nederland				
	55.599	1/297	1/22	1/0,78
Gemiddelde van alle landen		1/263	1/21	1/0,75

6.4 De verdeling van sterkte over de basistaken

Tabel 6.12 geeft voor Denemarken de inzet naar basistaken volgens het voor dit onderzoek gehanteerde schema. Het schema geeft de verdeling voor enkel het executief personeel en voor het gehele personeelsbestand van de Deense politie. Het invullen van het schema ging niet zonder meer vanwege afwijkende categorisering in Denemarken. De sterkte daar wordt verdeeld aan de hand van vijf basisprocessen (noodhulp, lokale politie, opsporing, administratie en openbare aanklaging). Om te komen tot enigszins met Nederland vergelijkbare categorieën, is gebruikgemaakt van de urenregistratie van de Deense politie (Poltid). De getallen in de tabel zijn daarmee berekende getallen.

Tabel 6.12: Verdeling inzet naar basistaken

Basistaken	Executief personeel		Gehele personeelsbestand	
	Aantal	%	Aantal	%
1 Basispolitiezorg	3517	34,9%	3803	26,7%
Noodhulp	2774		2890	
Handhaving	743		913	
2 Opsporing	3006	29,8%	3454	24,2%
VVC & LEC	2051		2423	
Zware & GC	955		1031	
3 Specialismen	600	5,9%	650	4,6%
Verkeer	600		650	
4 Operationele ondersteuning	1057	10,5%	1524	10,7%
Meldkamer	273		283	
Servicecenter	304		580	
Opsporing	480		661	
5 Leiding en overhead	1216	12,1%	3331	23,4%
6 Overige taken	683	6,8%	1489	10,4%
Openbare aanklaging	134		845	
Vreemdelingenzaken	121		165	
Grensbewaking	238		267	
Rijexamen	190		212	
Totaal	10.079	100,0%	14.251	100,0%

Het was alleen doenlijk om ‘verkeer’ als specialisme te isoleren. Andere specialismen zitten verstopt onder BPZ (zoals de hondenbrigade) en opsporing (zoals Bijzondere Wetten).

Bij operationele ondersteuning is een categorie ‘opsporing’ benoemd. Dit is een brede categorie waar onder andere forensische opsporing en criminaliteitsanalyse op nationaal niveau onder vallen. Operationele ondersteuning van opsporingsactiviteiten op regionaal niveau is niet apart benoemd en zit onder de hoofdcategorie ‘opsporing’.

Administratieve taken (personeel, salaris, enzovoort), politieonderwijs, financiën en ICT zijn ondergebracht bij de hoofdcategorie ‘leiding en overhead’.

Bij ‘overige taken’ zijn de taken benoemd die in Denemarken binnen het politiepakket vallen, maar in Nederland niet. Dat zijn de volgende.

- Openbare aanklaging is in Nederland een taak van het OM.
- Vreemdelingenzaken (voornamelijk het interviewen en checken van personen die asiel aanvragen en in een later stadium het uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers) is in Nederland ondergebracht bij de IND.
- Grensbewaking (controle van paspoort en vreemdelingen) is in Nederland een taak van de Koninklijke Marechaussee. De uitzondering in Nederland is Rotterdam-Rijnmond waar de havenpolitie tevens een taak heeft op het gebied van grensbewaking (en waarvoor in de budgetverdeling ruimte is gemaakt).
- Het rijexamen (praktijk en theorie) is in Nederland een taak van het CBR.

6.4.1 Nederland en Denemarken naar basistaken

In onderstaande tabel is de verdeling naar basistaken voor Nederland en Denemarken weergegeven zonder en met een correctie voor 'overige taken' in Denemarken.

Tabel 6.13: Verdeling naar basistaken in Denemarken en Nederland, gecorrigeerd voor 'overige taken', 2009

Basistaken	1 Denemarken	2 Denemarken	3 Nederland
1 Basispolitiezorg	26,7%	29,4%	38,2%
2 Opsporing	24,2%	26,7%	12,8%
3 Specialismen	4,6%	5,0%	3,9%
4 Operationele ondersteuning	10,7%	11,8%	13,4%
5 Leiding en overhead	23,4%	25,8%	28,9%
6 Overige taken	10,4%	1,3%	2,9%
Totaal	100%	100%	100%

Kolom 1 geeft de verdeling naar basistaken in Denemarken zoals in tabel 6.12 is weergegeven. Dat is inclusief de overige taken als afnemen van rijbewijs en de OM-functie. In kolom 2 zijn de percentages herberekend waarbij de OM-taken, het afnemen van het rijbewijs en de grenspolitie zijn weggelaten.

Na correctie voor de overige taken is het relatieve aandeel van de basispolitiezorg en de opsporing tezamen in Denemarken groter dan in Nederland. Het relatieve aandeel van de overige basistaken is in Nederland iets groter dan in Denemarken. Merk op dat de basistaken in Denemarken zijn verdeeld op basis van tijdsbesteding en in Nederland op grond van formatie. Cijfers zijn dus niet geheel en al vergelijkbaar.

6.5 Thema's

Anders dan in Nederland zijn noch het politiebestedel noch de sterkte van de politie onderwerp van discussie binnen de organisatie van de politie zelf of in de media, de wetenschap of de politiek. De politievakbond is de enige instantie die de sterkte van de politie als discussiepunt aanroert. De reorganisatie van 2007, waarbij andere Scandinavische landen als model golden, heeft zich in betrekkelijk rustig vaarwater afgespeeld.



7

Engeland & Wales

Dit hoofdstuk volgt het stramien van de vorige hoofdstukken. Matrix Insight in Londen, en met name Mathieu Capdevila en Gabriele Birnberg, heeft materiaal voor dit hoofdstuk geleverd. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan ligt bij AEF.

7.1 Reorganisatie

Rond de eeuwwisseling zijn enkele nieuwe wetten aangenomen met betrekking tot de politie. De Police and Magistrates Courts Act (1994) en de Police Act (1996) regelden een aantal zaken zoals de verplichting van een meerjarenplan, de instelling van Police Authorities (een soort managementboard van de politiekorpsen) en het stellen van nationale door de politie te volgen doelen, die aan de hand van indicatoren werden gemeten. Met de Police Act van 1996 werd het aantal korpsen op 43 vastgesteld: 41 regionale en 2 grootstedelijke (de MET en de City of London). De sterkte van de regionale korpsen loopt van 1000 tot 3000 fte.

Deze wetten ademden de geest van het tijdens de regeerperiode van Margaret Thatcher ingezette New Public Management. Ze betekenden meer bemoeienis van het Home Office met de korpsen, er werden doelen voor de korpsen geformuleerd, er kwamen *performance targets*, de rol van de inspectie werd groter en de minister van Binnenlandse Zaken kreeg meer mogelijkheden ten aanzien van de loopbaan van politiechefs.

De Police Reform Act (2002) bracht een verdere hervorming van het politiestel. Het National Policing Plan werd geïntroduceerd, dat als referentiekader voor het lokale politiewerk moest dienen, korpsen moesten lokale prioriteiten aangeven (in overleg met lokale vertegenwoordigers) en er werd een nieuw type politiemens gecreëerd, de Police Community Support Officer (PCSO). De PCSO is een soort midden tussen een police officer en een toezichthouder. Hij heeft politieke bevoegdheden, maar niet alle bevoegdheden van een police officer. Hij draagt een politie-uniform, is vooral op straat aan-

wezig, op surveillance, en houdt zich bezig met overlast en *anti-social behaviour*, kleine overtredingen en ondersteuning van de police officers. Zij werken veelal in een *safer neighbourhood team* of *neighbourhood policing team*. De nieuwe functie is dus een (minder gesalarieerde) aanvulling op het werk van de agent op straat.

Werd met de creatie van de PCSO meer inzet op straat en in de buurt beoogd, met de totstandkoming van de Serious Organised Crime and Policy Act (2005) werd een meer doelgerichte aanpak van de zware en georganiseerde criminaliteit nagestreefd. Uitvloeisel van deze wet was de oprichting van de Serious Organised Crime Agency (SOCA), een samensmelting van de National Crime Squad, de National Criminal Intelligence Service (NCIS), de National Hi Tech Crime Unit en enkele bijzondere opsporingsdiensten, die zich bezighielden met immigratie en financieel-economische criminaliteit. De SOCA, die behalve in Engeland & Wales ook bevoegdheden heeft in Schotland en Noord-Ierland, telt thans 3300 werknemers.

7.2 Organisatie

Engeland & Wales kennen verschillende typen politie c.q. handhavingsorganisaties.

- *Territorial police forces*. Daartoe behoort (1) de naar 43 korpsen opgedeelde reguliere politie en (2) de Serious Organised Crime Agency (SOCA).
- *Specialist policing bodies*. Deze omvatten de veiligheidsdiensten (MI5, MI6, militaire politie, te vergelijken met de AIVD) en enkele andere organen als de Serious Fraud Office en British Transport Police.
- *Regulatory authorities* als de Health and Safety Executive, Environment Agency (te vergelijken met de BOD'en in Nederland) en de OFGEM (Office of Gas and Electricity Markets). De laatste is een marktregulator, te vergelijken met de NMA of de OPTA.
- *Municipal policing – specialist policing services employed by local authorities*. Hiertoe behoren onder meer *traffic wardens*, *park police*, *anti-social behaviour teams*, *community safety partnerships* en *environmental health officers*. Een aantal daarvan werkt op lokaal niveau samen met de politie.
- *Civilian policing: special constabulary* (vrijwillige politie), *neighbourhood watch*.
- *Commercial policing*: particuliere veiligheidsorganisaties.

We beperken ons hier tot de eerste categorie: 'territorial police forces'.

7.2.1 Territorial police forces

Engeland & Wales kennen 43 territorial forces. De gebruikelijke structuur van die korpsen is de volgende. Het korps wordt geleid vanuit een hoofdkwartier, waar het Senior Command Team huist. De daar vervulde taken liggen vooral op het strategische en beheersvlak. Specialistische operationele ondersteuning vindt ook daarvandaan plaats.

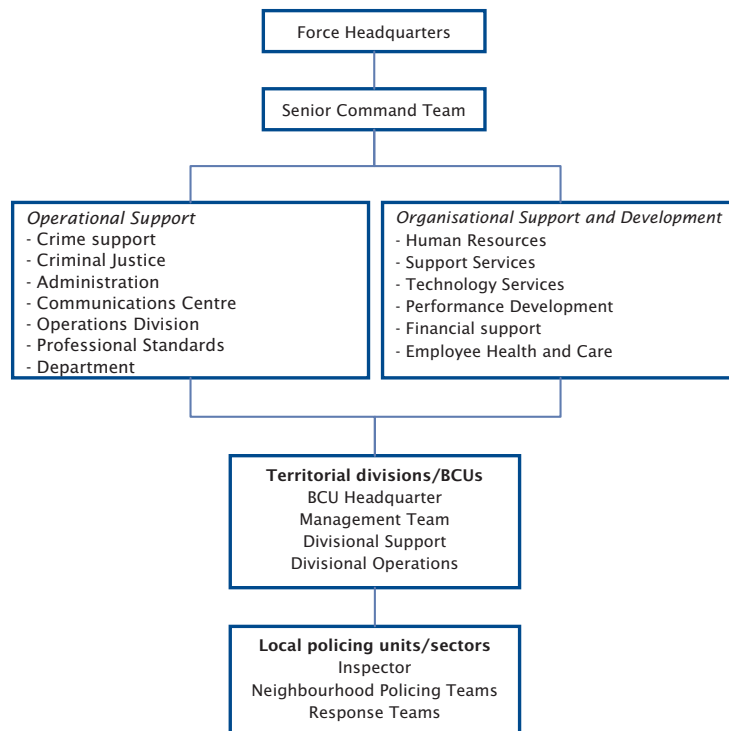
Het korps is daarna verdeeld naar Basic Command Units (BCU's), te vergelijken met de Nederlandse politiedistricten. Daar wordt de politietaak uitgevoerd, van daaruit vinden surveillances plaats en wordt gewerkt aan de opsporing van *volume crime*,⁶⁶ en er vindt samenwerking met lokale organisaties plaats.

Op lokaal niveau zijn *policing units* aanwezig, bestaande uit police officers en PCSO's, die in samenwerking met Neighbourhood Policing Teams en anderen verantwoordelijk zijn voor hun gebied. Aan de basis voeren de lokale policing units het werk op straat en in de buurt uit. Daarbij worden zij ondersteund door de PCSO's, die in dienst staan van de politie en andere eenheden als de Neighbourhood Policing Teams. De wijkzorg is geïnstitutionaliseerd, landelijk georganiseerd en gekoppeld aan wetgeving als de Anti-Social Behaviour Act.

In Engeland & Wales wordt het meeste onderzoek naar zogenaamde bulkzaken (lichte geweldsdelicten, vandalisme, diefstal uit auto's, enzovoort) uitgevoerd door de geüniformeerde politie. Het aantal misdrijven dat door specialisten wordt opgelost, is naar verhouding klein; daarbij gaat het om de meer complexe zaken dan wel de meer ernstige geweldszaken. Zowel de generalisten als de specialisten die betrokken zijn bij de opsporing, behoren meestal tot het middenkader. Zij worden ondersteund in het opsporingsproces door bij de politie werkende burgers (police staff).

De CID (Crime Investigation Department) handelt veelal de ernstige zaken af, die specialisme vereisen. Het gaat om moord, overvallen, fraude, seksuele delicten en dergelijke. De opsporing is toebedeeld aan de Basic Command Units, de aanpak van zware en georganiseerde criminaliteit is ondergebracht bij de SOCA.

⁶⁶ Veel voorkomende criminaliteit, VVC.

Figuur 7.1: Organogram van een doorsnee korps

7.2.2 Opleiding

Engeland & Wales kennen geen formele opleidingseisen voor toetreden tot de politie. Personen die het politieambt ambiëren, kunnen zich aanmelden. Daarna volgen psychologische en medische testen, assessments en een interview. Na indiensttreding kunnen politiemensen meedoen aan het High Police Development Scheme (HPDS), dat perspectief biedt op een positie in de hogere rangen. Politiemensen die beschikken over het HPDS-certificaat, kunnen na een aantal jaren op de werkvloer doorgaan voor een masterdiploma in Police Leadership. Een ontwikkeling van de laatste jaren is dat degenen die zich aanmelden voor een politiefunctie, steeds hoger gekwalificeerd zijn.

7.2.3 Particuliere veiligheid

Omvangsschattingen van de private veiligheidsindustrie in Engeland & Wales moeten met enige voorzichtigheid worden gezien vanwege het ontbreken van een adequate registratie. Activiteiten van de sector kunnen worden verdeeld naar:

- bewakingsdiensten;
- installatie, van bijvoorbeeld camera's – naar schatting zijn er meer dan vier miljoen veiligheidscamera's in omloop in het Verenigd Koninkrijk – en andere elektronica;
- particuliere onderzoekers, privédetectives, incasso, enzovoort. Rond de eeuwwisseling waren circa 15.000 personen actief in deze branche.

Het aantal personen werkzaam in de particuliere veiligheid bedraagt volgens recente en officiële gegevens 203.000. Dat komt neer op circa 80 werknemers in de private sector per 100 politie-fte's.

7.3 Ontwikkeling van de sterkte

Engeland & Wales kennen geen grondslag voor het bepalen van de sterkte. Tot voor de Police Reform Act (2002) kende de politie in Engeland & Wales twee typen werknemers:

- Police officers: werknemers met politieke en juridische bevoegdheden;⁶⁷
- Police staff: werknemers zonder politieke en juridische bevoegdheden. Deze categorie werknemers (burgerpersoneel) vervulde vooral backoffice-taken.

Met de Police Reform Act kwam daar een derde type werknemer bij, de PCSO.

In 2009 bedroeg de totale politiesterkte 243.126 fte.⁶⁸ De met de nationale recherche van de KLPD vergelijkbare SOCA telt 3315 werknemers.⁶⁹ Het met de Nederlandse politie vergelijkbare getal is daarmee 246.441. Onderstaande tabel geeft de verschillende categorieën werknemers weer van de politie van Engeland & Wales.

⁶⁷ Ook wel aangeduid als *sworn in*.

⁶⁸ Home Office. *Police Service Strength*. Statistical Bulletin, 23 juli 2009. Dit cijfer is exclusief de sterkte van de SOCA.

⁶⁹ Het werkterrein van de SOCA omvat ook Schotland en Noord-Ierland.

Tabel 7.1: Sterkte van de politie in Engeland & Wales, naar type werknemer, 2009⁷⁰

Type werknemer	
Police officers	58,3%
PCSO's	6,8%
Police staff	32,1%
Traffic wardens en designated officers ⁷¹	1,5%
SOCA	1,3%
Totaal	100%

Ten opzichte van 1991, toen de sterkte van de politie volgens *Hoe sterk is de politie?* 177.350 fte bedroeg, laat de politie in Engeland & Wales dus een groei zien van 39%.

Los van de introductie van PCSO's heeft zich binnen de Engelse korpsen nog een andere ontwikkeling voorgedaan in de samenstelling van korpsen (de *workforce mix*). Het aantal police officers bedroeg in 1994 iets meer dan 125.000, in 2009 waren het er 143.770. Maar het aantal police officers kent sinds 2004 slechts een geringe groei. In 2004 bedroeg het aantal 140.600, in 2009 143.770 (+2%).

De grootste toename, zowel absoluut als relatief, is te zien bij de police staff. In 1994 bedroeg het totale aantal circa 50.000, in 2009 waren het er iets minder dan 80.000. Was in 1994 de verhouding police staff-police officers 1-2,5, in 2009 bedroeg deze 1-1,8. Die relatieve verschuiving van police officers naar burgerpersoneel wordt in het Verenigd Koninkrijk aangeduid als *civilianization*.

7.3.1 Ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit

De criminaliteit in West-Europa en in de Verenigde Staten kent een min of meer parallel verloop. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw is een forse stijging merkbaar, in de jaren negentig lijkt het hoogtepunt bereikt, in deze eeuw is een afname te constateren.

De criminaliteit in Engeland & Wales vertoont ook dit patroon. Criminaliteit wordt in Engeland & Wales op twee wijzen vastgelegd. Er is de registratie

⁷⁰ Home Office. *Police Service Strength*. Statistical Bulletin, 23 juli 2009.

⁷¹ Gekwalificeerd burgerpersoneel waaraan enkele specifieke politieke bevoegdheden zijn toegekend.

van de politie ter kennis gekomen misdrijven – de geregistreeerde criminaliteit – en daarnaast zijn er de gegevens van de British Crime Survey, een groot-scheepse enquête onder de bevolking.

De geregistreeerde criminaliteit loopt na 1994 nog enigszins op in Engeland & Wales, na 2002 neemt zij geleidelijk af.⁷² Het slachtofferschap, zoals gemeten door de BCS, vertoont al sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw een daling. Volgens het meest recente survey van het BCS ligt het niveau van slachtofferschap in 2009/2010 op dat van het jaar 1981.

7.3.2 Vergelijking 1991-2009

De sterketoeename van de politie in Engeland & Wales (+39%) sinds 1991 ligt in dezelfde orde van grootte als die van de Nederlandse politie (+44%). Wel is de toename in Engeland & Wales gepaard gegaan met een verandering in de samenstelling van het personeel van de politie (de workforce mix). Gerekend naar bevolkingsdichtheid is de situatie in Engeland & Wales iets gunstiger dan in Nederland. Correctie voor de MET, de politie van de stad Londen, geeft vrijwel geen verandering in dit beeld.

Tabel 7.2: Politiesterkte Nederland en Engeland & Wales naar drie referentiewaarden, 1991 en 2009

Landen	Politiesterkte	Politie/ Bevolkings- dichtheid	Politie/ Criminaliteits- dichtheid	Politie/ Oppervlakte- dichtheid
Engeland & Wales				
1994	177.350	1/286	1/32,5	1/0,8532,5
2009	246.441	1/222	1/18	1/0,6218
Nederland				
1994	38.650	1/438	1/28	1/1,0629
2009	55.599	1/297	1/22	1/0,78
Gemiddelde van alle landen		1/263	1/21	1/0,75

7.4 De verdeling van sterkte over de basistaken

Voor de verdeling naar basistaken is gebruikgemaakt van tabellen, die zijn opgesteld door de inspectie van de politie in Engeland & Wales (HMIC). In de tabel is de SOCA verwerkt.

⁷² Zie <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/hosb1210.pdf>.

Tabel 7.3: Verdeling van sterkte over de basistaken, Engeland & Wales, 2009

Basistaken	%
1 Basispolitiezorg	33,0%
2 Opsporing	13,2%
3 Specialismen	5,9%
4 Operationele ondersteuning	17,4%
5 Leiding en overhead	14,2%
6 Overige taken	15,3%
Totaal	100%

Bij de categorie 'leiding en overhead' passen wat kanttekeningen. Op de eerste plaats is dit percentage naar alle waarschijnlijkheid onderschat aangezien het in de uit Engeland afkomstige basisgegevens alleen betrekking heeft op de staf van de operationele ondersteuning. De overige managementcijfers zijn vervat in de gegevens van de andere genoemde taakvelden. Zo is bijvoorbeeld het management van de IT toegerekend aan de IT. De basisgegevens laten zich dus niet helemaal vergelijken met de Nederlandse.

Op de tweede plaats voert het Home Office een aantal taken uit die in Nederland door de korpsen worden waargenomen. Die liggen met name op het gebied van P&O, *controlling*, administratie, beleid en dergelijke.

Onder 'overige taken' vallen onder meer training, OM-taken en *custody officers*. *Custody officers* zijn verantwoordelijk voor de zorg en het welzijn van arrestanten en houden tevens toezicht op de juridische aspecten rond de arrestatie en de verdere procedure rond de arrestant.

7.4.1 Nederland en Engeland & Wales naar basistaken

Tabel 7.4 geeft, gecomprimeerd naar de zes hoofdcategorieën, een vergelijking van de verdeling van de sterkte over de zes basistaken in Nederland en Engeland & Wales.

Voor wat betreft de opsporing ontlopen de percentages van Nederland en Engeland & Wales elkaar niet veel, het relatieve aandeel van de BPZ ligt in Nederland wat hoger. Engeland & Wales kennen een relatief groot aandeel voor wat betreft de operationele ondersteuning. Op het relatieve aandeel van leiding en overhead in Engeland & Wales is eerder ingegaan.

Tabel 7.4: Verdeling sterkte over basistaken, Nederland en Engeland & Wales, 2009

	Basistaken	Nederland	Engeland & Wales
1	Basispolitiezorg	38,2%	33,0%
2	Opsporing	12,8%	13,2%
3	Specialismen	3,9%	5,9%
4	Operationele ondersteuning	13,4%	17,4%
5	Leiding en overhead	28,9%	14,2%
6	Overige taken	2,9%	15,3%
	Totaal	100,0%	100,0%

7.5 Thema's

Rond 2005 bracht de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Clarke plannen naar buiten voor een verdere schaalvergroting van de politie. Het aantal korpsen zou tot tien moeten worden teruggebracht. Dit plan veroorzaakte veel commotie bij partijen binnen en buiten zowel Londen als de politie. Na het aftreden van Clarke in 2007 zijn deze plannen ingetrokken.

De sterkte van de politie is geen actueel thema in Engeland & Wales. Voor zover de sterkte wordt genoemd, is eerder de workforce mix – de verhouding politiepersoneel-burgerpersoneel – onderwerp van debat.⁷³ Met daarbij wel de kanttekening dat daar vooral van de zijde van vakbondsorganisaties aandacht aan wordt besteed. Civilianization is ook onderwerp van beleid, evenals issues als *catching the criminal*, community policing en transparantie ten opzichte van de burgers, modernisering en professionalisering. De focus lijkt daarbij gericht te zijn op een oplossing voor twee separate problemen. Het ene is het leveren van meer *reassurance policing* door de politie aan de burger. De burger, bezorgd om de veiligheid van lijf en goed, vraagt daar meer en meer om. Dit vraagt om meer politietoezicht op straat en dergelijke. Anderzijds is er het fenomeen van zwaardere en georganiseerde criminaliteit, dat meer aandacht vergt van de politie. De vraag die dan naar voren komt, is die naar het juiste evenwicht in investeringen in beide. Een mogelijke uitweg die men ziet, is – gezien de beperkte budgetten – een grotere focus op *smart technology and smart organisation*.

⁷³ Zie bijvoorbeeld Ruth Meade (2010). *Building a police workforce for the future. The need to scrutinise changes to the workforce mix*. Police federation of England and Wales.



Nordrhein-Westfalen

De gegevens voor dit hoofdstuk zijn verstrekt door prof. dr. Thomas Feltes, hoogleraar criminologie en politiewetenschap aan de Roeruniversiteit te Bochum. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan berust bij AEF.

8.1 Reorganisatie

Reorganisatie van de publieke sector is ook niet aan de politie in Nordrhein-Westfalen voorbijgegaan. Dat proces is ingezet in de jaren negentig van de vorige eeuw met de introductie van New Public Management (in Duitsland: Neue Steuerungsmodell, NSM). Die introductie behelsde het maken van prestatieafspraken, convenanten, sturen op output en meer controlling. In 2004 volgde een nieuwe impuls met het rapport van de commissie-Scheu. Daarin werd voorgesteld het aantal korpsen te verkleinen, minimumeisen voor de sterkte in te voeren en het aantal lagen binnen de organisatie te verminderen. Een nieuwe deelstaatregering, met een andere politieke kleur, volgde deze adviezen niet op. Er kwamen wat incrementele veranderingen, ingegeven door bestuurlijke reorganisatie. Het aantal districten werd iets verkleind, er kwam meer ruimte voor lokale oriëntatie, meer aandacht voor prestaties en het sturen op kengetallen.⁷⁴

8.2 Organisatie

Alle zestien deelstaten in Duitsland kennen een eigen politie, op landelijk niveau opereren de Bundespolizei (BPOL) en het Bundeskriminalamt (BKA)

74 Zie: A. van der Sluis & B. Frevel. 'Van Verwaltung naar Fahndung: het politiebestel in Nordrhein-Westfalen'. In: Lex Cachet e.a. (2009). *Het betwiste politiebestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Apeldoorn/Rotterdam.

met respectievelijk 41.000 en bijna 5000 fte. Het BKA houdt zich bezig met transnationale criminaliteit en criminaliteit die de grenzen van de *Länder* overschrijdt en heeft daarnaast een aantal coördinerende functies. De BPOL richt zich op luchtvaart, de grenzen (onder meer FRONTEX), de spoorwegen en dergelijke.

Elke deelstaat heeft een eigen politiewet, maar voor Duitsland als geheel geldt één wetboek van strafrecht en strafvordering. De politie in de deelstaten staat onder gezag van de minister van Binnenlandse Zaken in de deelstaat, de politie is niet gedecentraliseerd naar gemeenten of andere bestuurlijke eenheden, het management is wel gedecentraliseerd naar kleinere eenheden.

Op hoofdlijnen is de politie georganiseerd naar twee takken: de uniformdienst (Schutzpolizei, *Schupo's*) die zich bezighoudt met surveillance, verkeers-overtredingen en dergelijke, en de in burgerkleding opererende Kriminalpolizei (*Kripo's*), die weer naar specialistische eenheden kan worden onderverdeeld.

De taakverdeling tussen de uniformdienst en de recherche varieert waar het gaat om het oplossen van misdrijven, afhankelijk van de federale staat. In sommige deelstaten neemt de uniformdienst 70% voor zijn rekening, in andere 20%. Als vuistregel geldt dat de Kriminalpolizei de zwaardere misdrijven voor haar rekening neemt en de uniformdienst de lichtere.

Naast de *Schupo* en de *Kripo* kent de politie in Nordrhein-Westfalen de Bereitschaftspolizei, (gekazerneerde) politie, die kan optreden wanneer extra menskracht is vereist bij bijvoorbeeld sportevenementen, demonstraties, enzovoort. De Wasserschutzpolizei en de Autobahnpolizei houden zich bezig met waterwegen, havens en snelwegen.

Het Landeskriminalamt (LKA) vormt de evenknie van de BKA op federaal niveau. Het kent zes afdelingen voor:

- onderzoek en analyse van georganiseerde misdaad;
- staatsveiligheid en extremisme;
- misdaadanalyse en preventie;
- operationele ondersteuning;
- technische ondersteuning;
- forensisch onderzoek.

AT's en OT's zijn eveneens bij de LKA ondergebracht.

De deelstaat Nordrhein-Westfalen is verdeeld in 47 districten, waarvan 21 stedelijke. Alle korpschefs van de 47 districten zijn burgers, bijgestaan door een senior politieofficier, verantwoordelijk voor handhavingsbezigheden. Het

hoofd van de LKA is het enige niet-burger hoofd van de politie in Nordrhein-Westfalen.

De 47 districten zijn op hun beurt weer onderverdeeld naar kleinere eenheden (Direktionen) die een of enkele gemeenten met 200.000 à 600.000 inwoners overspannen. De Direktionen zijn weer verdeeld naar lokale eenheden (Inspektionen of Reviers), die een 24-uurs bezetting kennen. Daarbinnen zijn weer kleinere eenheden, bemensd door een of twee politiemensen, die tijdens kantooruren open zijn.

8.2.1 Bruto en netto tijd

Bij de politie in Nordrhein-Westfalen geldt een bruto arbeidstijd per jaar van 2033 uur; daarvan worden er 1600 als inzetbare uren beschouwd. De 2033 uur is berekend door, uitgaande van 365 dagen per jaar, daar de weekenden, vakantiedagen, algemene feestdagen, (gemiddeld) ziekteverzuim en tien dagen voor training en opleiding af te trekken. Er resteren dan circa 1600 uren inzetbare tijd op jaarbasis. Afhankelijk of men van bruto of netto arbeidstijd uitgaat, komt dit erop neer dat een politieman of -vrouw in Nordrhein-Westfalen 8,4% dan wel 20% actiever is dan zijn of haar Nederlandse collega. Er zijn verder geen gegevens beschikbaar omtrent zwangerschapsverlof, overleg, enzovoort.

8.2.2 Opleiding

De instapeisen voor de opleiding verschillen van deelstaat tot deelstaat, maar in het algemeen komt het erop neer dat men wordt toegelaten tot de opleiding na het behalen van een middelbareschooldiploma dat toegang geeft tot een academische studie (Abitur). De opleiding duurt twee jaar. Na een jaar kan de aspirant (vanuit school) worden ingezet als ME'er in de eigen staat of in een andere staat van de federatie. De gekazerneerde politie bestaat dus veelal uit aspiranten.

Na afronding van de opleiding moet de afgestudeerde ten minste enige jaren ervaring opdoen in de surveillance (de Schupo). Daarna kan eventueel een vervolgopleiding plaatsvinden van twee jaar aan de Polizeifachhochschule, die wordt afgesloten met een bachelordiploma. Promotie naar de rang van rechercheur of leidinggevende is dan mogelijk. Daarna kan men eventueel

nog een opleiding volgen aan de (landelijke) politiehogeschool. Afronding van deze opleiding – met een masterdiploma – biedt toegang tot de hoogste functies binnen de politie.

8.2.3 Particuliere veiligheid

Afzonderlijke gegevens omtrent de omvang van de particuliere veiligheid in Nordrhein-Westfalen zijn niet beschikbaar, maar wel voor heel Duitsland. In Duitsland is dit evenals in de andere onderzochte landen een bloeiende bedrijfstak. In tien jaar tijd, van 1998 tot 2008, steeg het aantal werknemers in de branche van 133.000 naar 173.000. Dit komt neer op 66 particuliere beveiligers per 100 politie-fte's. De voornaamste taken liggen op het terrein van statische bewaking, geldtransport en het verzorgen van de veiligheid tijdens grote evenementen.

8.3 Ontwikkeling van de sterkte

Het aantal politieagenten in Duitsland kent vrijwel geen toename sinds de jaren negentig van de vorige eeuw. Gerekend per 100.000 inwoners is er zelfs sprake van een afname.⁷⁵ De uitzondering vormen de landelijke diensten BKA en BPOL. De laatste groeide de afgelopen twintig jaar van 29.000 begin jaren negentig tot 41.000 in 2010.

Ook in het aantal politiemensen in Nordrhein-Westfalen zit nauwelijks beweging. Integendeel, er is sprake van een afname. In 1991 bedroeg het aantal politiemensen in Nordrhein-Westfalen 45.211. In 2009 telde Nordrhein-Westfalen 38.603 (beëdigde) politiemensen. Daarvan zaten er 717 in de hoogste rangen. Naast de *Beamten* kende de politie drieduizend agenten in opleiding. Aspirant-agenten draaiden tijdens hun tweejarige opleiding zes maanden mee en aan het eind van de opleiding nog eens twee à drie maanden. Het burgerpersoneel in Nordrhein-Westfalen telde 5762 fte. In totaal telde de politie in Nordrhein-Westfalen – de aspiranten niet meegerekend – dus 44.365 fte. Het percentage burgers bedroeg 13%. Ten opzichte van 1991 was de sterkte teruggelopen met 1,9%.

⁷⁵ Het aantal inwoners nam sinds 1993 met ruim 1 miljoen toe tot 82 miljoen. Dat is een groei van 1,3% ten opzichte van 1993.

Nordrhein-Westfalen kent ook geen grondslag voor het vaststellen van het aantal benodigde politiemensen. Wel vindt jaarlijks in september, op basis van de prognose van het budget voor het komend jaar en de (verwachte) in- en uitstroomgegevens, herverdeling van de sterkte plaats over de 47 politiedistricten die Nordrhein-Westfalen telt. Dit gebeurt na analyse van tijdreeksen van criminaliteits- en ongevalgegevens. De achterliggende gedachte is daarbij dat de inzet moet worden geconcentreerd in die districten die volgens de analyse meer politiezorg behoeven.

8.3.1 Ontwikkeling van de geregistreeerde criminaliteit

In 1993, een jaar na de hereniging, werden in Duitsland 6.751.000 misdrijven geregistreerd; sindsdien is dat aantal lager geweest. Vanaf 2004 is een dalende tendens waarneembaar. In 2009 lag de geregistreeerde criminaliteit in Duitsland op 6.054.000.

Bijna een kwart van de criminaliteit in Duitsland wordt geregistreerd in Nordrhein-Westfalen; na Berlijn en Hamburg kent Nordrhein-Westfalen de hoogste criminaliteit per 100.000 inwoners. Nordrhein-Westfalen kent ook relatief het hoogste aantal verkeersongelukken in Duitsland. De geregistreeerde criminaliteit neemt in Nordrhein-Westfalen toe na 2000, vanaf 2004 loopt ze weer terug naar een niveau van 1.458.000 in 2009.⁷⁶

8.3.2 Vergelijking 1991-2009

In Nordrhein-Westfalen is door de afname van het aantal politiewerknemers de ratio politie-bevolkingsdichtheid tussen 1991 en 2009 gewijzigd van 1-393 naar 1-406. Ondanks de gunstige trend van de laatste jaren ligt het niveau van de geregistreeerde criminaliteit in 2009 boven dat van 1991 (1.458.000 tegenover 1.221.00). In de tussengelegen jaren zijn in Nederland de betreffende ratio's groter geworden.

⁷⁶ Polizeiliche Kriminostatistik Nordrhein-Westfalen, 2009.

Tabel 8.1: Sterkte van de politie in Nordrhein-Westfalen en Nederland naar drie referentiewaarden, 1991 en 2009

Landen	Politiesterkte	Politie/ Bevolkingsdichtheid	Politie/ Criminaliteits- dichtheid	Politie/ Oppervlakte- dichtheid
Nordrhein-Westfalen				
1991	45.211	1/393	1/27	1/0,7527
2009	44.365	1/406	1/33	1/0,7733
Nederland				
1991	38.650	1/438	1/29	1/1,0629
2009	55.599	1/297	1/22	1/0,78

Het feit dat in Duitsland nationale functies worden uitgevoerd door de BKA en de BPOL doet enigszins afbreuk aan de vergelijking zoals die hierboven is gepresenteerd. Een mogelijke correctie daarop is het toerekenen van een deel van de sterkte in Duitsland van de BKA en BPOL aan de politie van Nordrhein-Westfalen. Toerekening vond plaats op basis van het relatieve aandeel van de bevolking van Nordrhein-Westfalen (21,9%) in de gehele Duitse bevolking. In onderstaande tabel is dit in de gecursiveerde rij verwerkt. De verhoudingsgetallen voor Nordrhein-Westfalen worden door de correctie wat groter, maar blijven kleiner dan de Nederlandse.

Tabel 8.2: Sterkte van de politie in Nordrhein-Westfalen en Nederland naar drie referentiewaarden met verdiscontering van BPOL en BKA, 2009

Landen	Politiesterkte	Politie/ Bevolkings- dichtheid	Politie/ Criminaliteits- dichtheid	Politie/ Oppervlakte- dichtheid
Nordrhein-Westfalen				
2009	44.365	1/406	1/33	1/0,77
<i>2009</i>	<i>54.081</i>	<i>1/333</i>	<i>1/27</i>	<i>1/0,63</i>
Nederland				
2009	55.599	1/297	1/22	1/0,78
Gemiddelde van alle landen		1/263	1/21	1/0,75

8.4 De verdeling van sterkte over de basistaken

Voor de verdeling van sterkte over de zes basistaken zijn voor Nordrhein-Westfalen gedetailleerde gegevens beschikbaar. Zie tabel 8.3. Bijna 30% van de inzet is gericht op de BPZ en iets meer dan 17% op de opsporing. Het percentage voor 'leiding en overhead' is relatief hoog, maar dat is mede toe te schrijven aan het feit dat in Duitsland, anders dan in Engeland & Wales, 'mee-werkende voorlieden' tot de leiding en management zijn gerekend. Aspiranten en (gekazerneerde) ME zijn onder 'overige taken' gerekend.

Tabel 8.3: Verdeling van sterkte over de basistaken in Nordrhein-Westfalen, 2009

Basistaken	%
1 Basispolitiezorg	
Algemeen	25,3%
Wijkzorg	4,1%
Subtotaal	29,4%
2 Opsporing	
Algemeen	11,2%
Georganiseerde misdaad	2,0%
Specialismen	4,0%
Subtotaal	17,2%
3 Specialismen	
Verkeer ⁷⁷	7,9%
Overig	2,4%
Subtotaal	9,3%
4 Operationele ondersteuning	
Meldkamer	2,5%
Informatie	1,3%
Subtotaal	3,7%
5 Leiding en overhead	
Management	3,4%
Beheer ⁷⁸	26,2%
Subtotaal	29,6%
6 Overige taken	
ME ⁷⁹ en aspiranten	10,7%
Subtotaal	10,7%
Totaal	100%

8.4.1 Nederland en Nordrhein-Westfalen

Tussen Nordrhein-Westfalen en Nederland zijn enkele verschillen en overeenkomsten. De overeenkomst ligt bij de percentages voor 'leiding en overhead', de verschillen bij de percentages voor 'specialismen' en 'operationele onder-

⁷⁷ Inclusief Autobahnpolizei.

⁷⁸ Al het burgerpersoneel is hieraan toegerekend.

⁷⁹ Is gekazerneerd, salaris komt voor rekening van de Länder, uitrusting voor rekening van de centrale overheid.

steuning'. Gezien het feit dat in Nordrhein-Westfalen de Schupo in de BPZ ook een deel van de kleine criminaliteit aanpakt, is het percentage 'opsporing', zeker gezien de focus van de Duitse politie op opsporing, mogelijk onderschat.

Tabel 8.4: Verdeling van sterkte over basistaken, Nederland en Nordrhein-Westfalen, 2009

		Nederland	Nordrhein-Westfalen
1	Basispolitiezorg	38,2%	29,4%
2	Opsporing	12,8%	17,2%
3	Specialismen	3,9%	9,3%
4	Operationele ondersteuning	13,4%	3,7%
5	Leiding en overhead	28,9%	29,6%
6	Overige taken	2,9%	10,7%
Totaal		100%	100,0%

8.5 Thema's

In het voorgaande is aangegeven dat zelfs na correctie voor BPOL en BKA het aantal politiemensen in Nordrhein-Westfalen, gerekend naar bevolkingsomvang en niveau van geregistreerde criminaliteit, lager is dan in Nederland.

Desondanks is er in Duitsland en Nordrhein-Westfalen geen discussie over de politiesterkte. De politie staat in hoog aanzien bij de bevolking – zo blijkt uit verschillende onderzoeken – en functioneert klaarblijkelijk naar behoren. Het hier gepresenteerde materiaal biedt mogelijkwerwijs aanknopingspunten voor een verklaring van het verschil tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen, zoals de lengte van de arbeidstijd in Nordrhein-Westfalen, het hogere opleidingsniveau, het scherp sturen op targets bij de politie in Nordrhein-Westfalen en het feit dat de politie niet zoiets kent als beleid en verknoping met andere maatschappelijke bestuurlijke instanties (waar de Nederlandse politie mee samenwerkt). Maar dit zijn mogelijke aanknopingspunten of eerder gissingen. Zij bieden geen adequate verklaring.

Literatuur

- Andersson Elffers Felix (2010). Quick scan onderzoek werklust politie. Onderzoek naar 'het werk dat blijft liggen', effecten van PVOV en enkele beleidsmaatregelen. Utrecht.
- Aebi M.F. & A. Linde (2010). 'Is there a crime drop in Western Europe?' In: *European Journal of Criminal Policy Research* 16, 251-257.
- Bruggeman, W. & L. Cachet (2009). 'Naar één politie. Het politiebestedel in België'. In: Lex Cachet, Arie van der Sluis, Theo Jochoms e.a. *Het betwiste politiebestedel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Apeldoorn/Rotterdam.
- CBS/WODC (2010). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2009*. Den Haag.
- Home Office (2009). *Police Service Strength. Statistical Bulletin*, 23 juli 2009.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *Meer blauw op straat; alleen een zaak van efficiënter plannen? Een quick scan van de belemmerende effecten van sectorspecifieke arbeidstijdenregelingen op de bedrijfsvoering van de politie*. Den Haag.
- Kimpe, S. de (2006). *Het woord is aan de korpschef. Een onderzoek naar het profiel en het discours van de Vlaamse korpschef van de lokale politie*. Brugge.
- 'Koninklijk Besluit van 17 september ter vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking te verzekeren'. In: *Belgisch Staatsblad*, 12 oktober, 2001.
- Kruize, P. (2005). *Det private sikkelhedsmarked*. Kopenhagen.
- Kruize, P. & Th. Jochoms (2009). 'Naar voltooiing van de nationale politie: het politiebestedel in Denemarken'. In: L. Cachet e.a. *Het betwiste politiebestedel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Apeldoorn/Rotterdam.
- Liedenbaum, C. (2003). *Opheldering gezocht. Een vergelijkend onderzoek naar de verklaringen voor het verschil in ophelderingspercentages tussen Utrecht en Münster*. Enschede.

Meade, R. (2010). *Building a police workforce for the future. The need to scrutinise changes to the workforce mix*. Research Department. Police federation of England and Wales.

Ministerie van Justitie (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.

Polizeiliche Kriminalstatistik Nordrhein-Westfalen, 2009.

Ruyver, B. de (2009). 'De basisfunctionaliteiten van de lokale politie doorge-licht'. In: I. Verwee, E. Hendrickx & F. Vlek (red.). *Wat doet de politie?* Antwerpen/Apeldoorn.

Sluis, A. van der & B. Frevel (2009). 'Van Verwaltung naar Fahndung: het politiebestel in Nordrhein-Westfalen'. In Lex Cachet e.a. *Het betwiste politiebestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Apeldoorn/Rotterdam.
'Steden creëren hun eigen politie'. In: *de Volkskrant*, 28 oktober, 2010.

Vlek, F. (1994). *Hoe sterk is de politie? Een internationaal vergelijkend onderzoek naar de omvang en grondslagen van de sterkte en budgetten van de politie in België, BRD/Nordrhein-Westfalen, BRD/Niedersachsen, Denemarken, Engeland & Wales en Nederland*. Den Haag.

'Wet van 7 december 1998 tot de organisatie van een geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus'. In: *Belgisch Staatsblad*, 5 januari 1999.

<http://statline.cbs.nl>

<http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/hosb1210.pdf>

www.kabinetsformatie2010.nl

Bijlage

Lijst van gebruikte afkortingen

AIK	Arrondissementaal Informatiekruispunt
AU	Aanhouden en uitreiken
BCS	British Crime Survey
BCU	Basic command unit
BJA	Bundeskriminalamt
BOA	Bijzondere opsporingsambtenaar
BPOL	Bundespolizei
BPZ	Basispolitiezorg
BVS	Budgetverdeelsysteem
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ministerie van)
CALOG	Civiel, administratief en logistiek (personeel)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIC	Communicatie- en Informatiecentrum
CID	Criminal Investigation Department
CSD	Coördinatie- en steundienst
CTI	Central Technical Interception
FTE	Full time equivalent
HPDS	High Police Development Scheme
IBT	Integrale beroepsvaardigheidstraining
KLDP	Korps Landelijke Politiediensten
LOF	Landelijk overdracht formulier
NCIS	National Criminal Intelligence Service
NPM	New Public Management
NSM	Neue Steuerungsmodell
OM	Openbaar Ministerie
PCSO	Police Community Support Officer
PET	Politie Eterretningstjeneste (de Deense AIVD)
PG	Procureur-generaal



SOCA	Serious Organized Crime Agency
vtsPN	voorziening tot samenwerking Politie Nederland
WGP	Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus





Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

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

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

drs. P. Holla
Districtschef regiopolitie Kennemerland

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

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
Politieacademie
Arnhemseweg 348
7334 AC Apeldoorn
www.politeenwetenschap.nl



Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

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

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

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

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

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

- 51a. Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
- 52. Lokale politiek over politie**
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53. Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 54. Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
- 55. Managing collective violence around public events: an international comparison**
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
- 56. Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
- 57. De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
- 58. Proactief handhaven en gelijk behandelen**
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011
- 59a. De sterkte van de arm: feiten en mythes**
J.H. Haagsma, T.M. Rümke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012

