



Celdagen zeggen meer over doelmatigheid politie

Auteur(s):

Wiebrens, C.J.

De auteur is werkzaam bij het parket-generaal van het Openbaar Ministerie.CJ.WIEBRENS@sgrarr.drp.minjus.nl**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4389, pagina 900, 13 december 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De doelmatigheid van de politiekorpsen wordt afgemeten aan het ophelderingspercentage: de verhouding tussen het aantal opgehelderde en geregistreerde delicten. Dit zegt echter niets over de aard van het delict. Winkeldieven en verkrachters worden over één kam geschoren. Het om wil aan opgehelderde delicten celdagen toekennen. Hierdoor wordt meer inzicht verkregen in het daadwerkelijk functioneren van politiekorpsen.

Versterking van politie en justitie was een dominant thema in de laatste verkiezingscampagne. In het recent door de ministers Donner en Remkes uitgebrachte Veiligheidsplan wordt echter in beperkte mate ruimte gemaakt voor extra agenten¹. Mede gedwongen door budgettaire krapte zet het kabinet vooral in op verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie. Daarover is weinig bekend. Het ophelderingspercentage is de enige beschikbare maatstaf. Maar daarvan wordt de validiteit betwist en bovendien geldt de maatstaf als niet erg betrouwbaar vanwege de imperfecties van politieregistraties.

Dit artikel presenteert een nieuwe, door het openbaar ministerie ontwikkelde maatstaf voor de doelmatigheid van de politie bij de opsporing: het aantal dagen dat veroordeelden in de cel zitten, per budgeteenheid. Met behulp van deze indicator worden eerst de prestaties van de politie in 2001 vastgesteld. Vervolgens wordt nagegaan of en in hoeverre de politie in de periode 1996-2001 doelmatiger is gaan werken. Tot slot volgen enkele conclusies.

Aantal verdachten per budgeteenheid

De bekostiging van de 25 regionale politiekorpsen vindt plaats door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit gebeurt voor het overgrote deel via een algemene bijdrage. De omvang hiervan wordt bepaald door het aantal budget-

verdeelenheden (bve's) waarop een korps aanspraak heeft, vermenigvuldigd met een landelijk uniform normbedrag per eenheid. Ter bepaling van het aantal budgeteenheden dat een korps toekomt wordt een formule gebruikt met variabelen als inwonertal, oppervlakte, het aantal niet-westerse allochtonen en uit slachtofferenquête afkomstige scores voor onveiligheidsgevoelens en wijkproblemen. Eind 2001 bedroeg het aantal door het ministerie van Binnenlandse Zaken verstrekte bve's 47.535. In [tabel 1](#) is de verdeling over de korpsen weergegeven.

Tabel 1. Budgetverdeelenheden (bve's), verdachten en celdag-equivalenten (ce's) van regiokorpsen, 2001

Regiokorps	bve's	verdachten per bve	ce's per verdachte	ce's per bve
1. Groningen	1637	5,6	52	288
2. Friesland	1523	5,1	49	250
3. Drenthe	1074	4,0	54	215
4. IJsselland	1143	4,6	50	229
5. Twente	1463	4,5	56	255
6. Noord OostGelderland	1626	4,6	54	250
7. Gelderland Midden	1596	4,9	55	272
8. Gelderland Zuid	1657	4,9	51	250
9. Utrecht	3030	4,3	55	236
10. Noord Holland Noord	1344	3,9	52	206
11. Zaanstreek Waterland	757	4,5	52	233
12. Kennemerland	1398	4,2	50	221
13. Amsterdam Amstelland	5761	3,5	72	254
14. Gooi- en Vechtstreek	668	3,9	53	211
15. Haaglanden	4492	3,4	64	218
16. Hollands Midden	1845	4,2	54	226
17. Rotterdam Rijnmond	5385	3,4	69	239
18. Zuid Holland Zuid	1217	4,5	54	247
19. Zeeland	941	5,2	53	275
20. Midden West Brabant	2586	4,6	64	197

21. Brabant Noord	1348	5,1	56	285
22. Brabant Zuid Oost	1702	4,7	57	266
23. Limburg Noord	1116	4,5	59	265
24. Limburg Zuid	1881	4,2	59	249
25. Flevoland	838	5,0	63	315
totaal	47.535	4,2	59	248

Bron: om-data.

Een belangrijk deel van het politiewerk bestaat uit 'boeven vangen'. Het resultaat van de opsporingswerkzaamheden is een opheldering: de koppeling van een misdrijf aan één of meer verdachten. In dat geval, en wanneer de politie de verdachte(n) heeft aangehouden, maakt de politie een procesverbaal van opsporing op. Dit procesverbaal gaat naar het Openbaar Ministerie (om), dat aan elke verdachte een zogenoemd parketnummer toekent. In 2001 werden bij de negentien arrondissementsparketten van het om 200.611 verdachten ingeschreven. Dat komt neer op een gemiddelde van 4,2 verdachten per budgetverdeelenheid. Rond het gemiddelde van 4,2 bestaat overigens een flinke spreiding (zie [tabel 1](#)).

Doelmatigheid onder de loep

Ophelderingspercentage zegt weinig...

Van oudsher geldt het ophelderingspercentage - het aantal opgehelderde misdrijven in een jaar, gedeeld door het aantal geregistreerde misdrijven in dat jaar - als de maatstaf voor de opsporingsprestaties van de politie. Deze grootte is voor het beoogde doel echter volstrekt ongeschikt ². Het gaat om een ongewogen cijfer. De opheldering van een kruimeldiefstal telt even zwaar als de opheldering van een moord. Een dergelijk cijfer valt niet op een zinnige manier te verbinden met budgetten of personeelsaantallen.

...maar celdag-equivalent des te meer

Het openbaar ministerie (om) heeft belang bij indicatoren die een goed beeld geven van de opsporingsprestatie van de politie. Het om is voor inkomende zaken grotendeels afhankelijk van de politie en wil daarom weten hoeveel zaken het - gegeven de capaciteit van de politie - redelijkerwijs mag verwachten. Om die reden is binnen het om gewerkt aan indicatoren die een zo goed mogelijk (vergelijkend) zicht bieden op de opsporingsprestatie van de politie. De hier te presenteren maatstaf knoopt aan bij het aantal toegekende parketnummers. Als teleenheid geldt dus het aantal verdachten en niet het aantal opgeloste misdrijven. Een belangrijk voordeel van het gebruik van deze om-data is dat de aangebrachte zaken kunnen worden gewogen door parketnummers (verdachten) celdag-equivalenten toe te kennen (zie kader). Deze drukken de zwaarte van gepleegde delicten uit in celdagen straf. Op hun beurt kunnen celdag-equivalenten zinvol worden gekoppeld aan budgetten. Deze maatstaf maakt een meer objectieve vergelijking van de prestaties van de 25 regionale politiekorpsen mogelijk, omdat het aantal celdagen een door het openbaar ministerie en rechters uitgesproken waardering van de maatschappelijke ernst van het delict weergeeft.

Nieuwe maatstaf voor output

Politieprestatie in 2001

Celdag-equivalenten (ce's) zeggen niet alleen iets over de productie per budgetverdeelenheid van de 25 regiokorpsen, maar dus ook iets over ernst van de opgehelderde delicten. In 2001 waren de 200.611 verdachten goed voor in totaal 11,8 miljoen celdag-equivalenten. Het gemiddeld aantal celdag-equivalent per verdachte bedroeg dus 59. Evenals bij het aantal verdachten per budgeteenheid bestaan ook hier verschillen tussen regiokorpsen. Het regiokorps Amsterdam Amstelland leverde met 72 celdag-equivalenten per verdachte de meest ernstige zaken aan, in de regio's IJsselland en Kennemerland werden vijftig celdag-equivalenten per verdachte genoteerd.

Door gegevens over productie (aantal verdachten) en ernst (aantal celdag-equivalenten) van door de politie aangebrachte zaken te combineren ontstaat enig zicht op de werkwijze van de 25 regiokorpsen. Zo produceerde het regiokorps Rotterdam Rijnmond 3,4 verdachten per budgeteenheid, maar het relatief hoge aantal celdag-equivalenten per verdachte daar (69) laat zien dat dit korps vooral de meer ernstige zaken aanbracht. Bij een regiokorps als Groningen is sprake van relatief veel verdachten per budgeteenheid (5,6). Het aantal celdag-equivalenten per verdachte (52) wijst in de richting van relatief minder ernstige zaken. Regiokorpsen met relatief weinig verdachten per budgeteenheid en een relatief laag aantal celdag-equivalenten per parketnummer zijn Gooi- en Vechtstreek, Noord-Holland Noord en Drenthe.

Lengte van de celstraf per aangemelde verdachte

De beschikbare gegevens kunnen ook worden gebruikt voor de constructie van één prestatie maatstaf: het aantal celdag-equivalenten per budgetverdeelenheid. In 2001 realiseerden de 25 regio-korpsen gemiddeld 248 celdag-equivalenten per budgetverdelingseenheid. De verschillen tussen de prestaties van korpsen zijn aanmerkelijk. De door Flevoland aangemelde verdachten waren goed voor 315 celdagen per budgeteenheid. Ook Midden- en West-Brabant en Groningen kenden een relatief hoge productie per eenheid (297 respectievelijk 288, zie [tabel 1](#)). Regiokorpsen met een relatief laag aantal celdag-equivalenten per budgeteenheid waren Drenthe (215), Gooi- en Vechtstreek (211) en Noord Holland Noord (206). Het verschil tussen Flevoland en Noord-Holland Noord bedraagt vijftig procent.

Onverklaarde verschillen

De verschillen tussen de opsporingsprestaties van regiokorpsen laten zich moeilijk uit objectieve omstandigheden verklaren. Plattelandskorpsen presteren niet systematisch beter of slechter dan regiokorpsen die in meer stedelijke gebieden actief zijn. Schaalgrootte biedt evenmin een afdoende verklaring; tussen grote, middelgrote en kleine regiokorpsen zijn geen systematische verschillen te onderkennen.

De verschillen in criminaliteitsdruk tussen regiokorpsen zijn groot. In 2001 telden de politieregio's Noord- en Oost-Gelderland en Zeeland 51 respectievelijk 53 geregistreerde misdrijven per duizend inwoners, in de politieregio Utrecht lag dit meer dan twee keer zo hoog (115 per duizend inwoners) en in Amsterdam Amstelland meer dan drie keer zo hoog (173 per duizend)³. Tussen de criminaliteitsdruk - het aantal geregistreerde misdrijven per duizend inwoners - en de opsporingsprestatie, uitgedrukt in het aantal celdag-equivalenten per budgeteenheid, bestaat geen samenhang. Ook exceptionele omstandigheden - politiewoordvoerders wijzen graag op de massale inzet van agenten bij de ek 2000, de invoering van de euro en de mkz-crisis - spelen geen rol, zo blijkt uit een analyse van de cijfers over een meerjarige periode.

Meer budget leidt niet tot meer opsporing

Met de hiervoor beschreven maatstaven valt na te gaan of de groei van het politiebudget - uitgedrukt in budgetverdeeleenheden - tot de opsporing van meer delicten heeft geleid. Tussen 1996 en 2001 is het totaal aantal budgetverdeeleenheden van de 25 regiokorpsen toegenomen met zeventien procent (zie [tabel 2](#)). De vijf meest verstedelijkte politieregio's (Amsterdam Amstelland, Rotterdam Rijnmond, Haaglanden, Utrecht en midden West-Brabant) gingen er samen dertien procent op vooruit, de meer rurale politieregio's 20 procent à 25 procent.

Tabel 2. Opsporingsgegevens, 1996 en 2001

	1996	2001	verandering in % t.o.v. 1996
aantal bve's	40.610	47.535	+17
aantal verdachten	199.437	200.611	+1
aantal verdachten per bve	4,9	4,2	-14
aantal celdag-equivalenten	11.502.118	11.804.934	+3
aantal celdag-equivalenten per verdachte	58	59	+2
aantal celdag-equivalenten per bve	283	248	-12

Bron: om-data.

Het aantal ingeboekte parketnummers (verdachten) bleef in deze periode nagenoeg constant. Hierdoor is het aantal verdachten per budgetverdeeleenheid teruggelopen van 4,9 in 1996 naar 4,2 in 2001. Het totaal aantal celdag-equivalenten is wel licht gestegen met drie procent. Dit komt niet doordat rechters strenger gingen straffen. In de vijf meest verstedelijkte regio's heeft de politie meer ernstige zaken aangepakt en opgehelderd. De criminaliteit in deze regio's is sinds 1995 zowel qua aantal misdrijven als de ernst daarvan meer toegenomen dan het landelijke gemiddelde (zie noot 3).

De opsporingsprestatie toont een negatieve ontwikkeling. In 1996 realiseerden de 25 regiokorpsen nog een gemiddeld aantal celdag-equivalent per budgetverdeeleenheid van 283, in 2001 was dit teruggelopen tot 248. Tegenover zeventien procent meer budgeteenheden staat een afname van de opsporing van twaalf procent. Deze is het meest manifest in de minder verstedelijkte politieregio's. In [tabel 3](#) worden de cijfers gepresenteerd naar de door het ministerie van Binnenlandse Zaken gebruikte clusterindeling van regiokorpsen. Cluster I omvat de meest verstedelijkte politieregio's, cluster V de minst verstedelijkte⁴. In de meest verstedelijkte politieregio (de clusters I en II) loopt het aantal celdag-equivalenten per budgetverdeeleenheid terug met negen procent, respectievelijk met zeven procent. In de minder verstedelijkte politieregio's varieert de terugval tussen de 11 en 24 procent.

Tabel 3. Aantal celdag-equivalenten per budgetverdelingsseenheid, 1996 en 2001

	1996	2001	afname in %
cluster I (meest verstedelijkst)	270	245	-9
cluster II	270	250	-7
cluster III	324	247	-24
cluster IV	284	252	-11
cluster V (minst verstedelijkst)	313	248	-18
totaal 25 regiokorpsen	283	248	-12

Bron: om-data.

Achter deze gemiddelde cijfers gaan aanzienlijke verschillen schuil. Bij het regiokorps Groningen is sinds 1996 sprake van een stijging van het aantal celdag-equivalenten per budgeteenheid van dertien procent. Bij drie regiokorpsen (Amsterdam-Amstelland, Brabant-Noord en Gelderland-Zuid) ligt in 2001, rekening houdend met de tussentijdse toename van het aantal budgeteenheden, het niveau van de opsporing op dat van 1996. Bij de overige regiokorpsen is sprake van een terugval. De meest opmerkelijke cijfers tonen de regiokorpsen IJsselland, Gelderland-Midden en Noord-Holland Noord. Daar liep het aantal celdag-equivalenten per budgeteenheid, geïnterpreteerd als de doelmatigheid van het echte politiewerk, terug met meer dan 25 procent.

Productiviteit politie gedaald

De opsporingsprestatie van de Nederlandse politie is al met al niet indrukwekkend. De productiviteit - gemeten als celdag-equivalenten

per budgeteenheid - is na 1996 fors gedaald. Bovendien bestaan aanzienlijke verschillen in de opsporingsprestatie van de 25 regiokorpsen die niet uit objectieve factoren zijn te verklaren. Naast opsporing heeft de politie ook niet-justitiële taken zoals hulp- en dienstverlening, slachtofferzorg en algemene bereikbaarheid. Het is denkbaar dat de politie juist deze taken nu meer of beter uitvoert dan zes jaar geleden. Daarover is echter nauwelijks iets bekend. Landelijke overzichten van de productie of kwaliteit van de niet-justitiële politietaken zijn niet beschikbaar. Wel zijn gegevens van de Politiemonitor Bevolking bekend, een grootschalige tweejaarlijkse enquête met vragen over slachtofferschap en dienstverlening door de politie. Die gegevens wijzen uit dat sinds 1993, het eerste jaar dat de Politiemonitor Bevolking is gehouden, het oordeel van de bevolking over de beschikbaarheid, het functioneren en het optreden van de politie nagenoeg onveranderd is gebleven.

Meetperikelen en doelstellingen

De conclusie is helder. De doelmatigheid van de opsporing kan verbeteren, gelet op de recente ontwikkelingen en de verschillen in opsporingsprestaties tussen de politieregio's.

Het verleden leert echter dat de weg naar een meer doelmatige politie een lange is. Alleen al het streven om zicht te krijgen op de prestaties van de politie leidt onveranderlijk tot bureaucratisering in de vorm van werk- en stuurgroepen. Die moeten het eens worden over landelijk uniforme definities en de implementatie daarvan in de diverse registratiesystemen. Zo is in 1999 tussen korpsbeheerders en de minister van Binnenlandse Zaken de afspraak gemaakt om uiterlijk in 2001 te komen tot een systeem van prestatiebekostiging voor de politie. De idee daarbij was dat prestatiebekostiging zou leiden tot een meer doelmatige politie. Het in de zomer van 2001 uitgekomen advies daarover stelt voor hier twee procent van het politiebudget (54 miljoen euro) voor te reserveren. Voor het meten van de prestaties worden indicatoren voorgesteld. Het advies merkt daarbij op dat het voor een betrouwbare gegevensverzameling nodig is eerst de richtlijnen voor registratie tussen de korpsen te uniformeren. Thans, najaar 2002, is naar mijn waarneming die noodzaak onverminderd aanwezig. Het in 1999 geformuleerde voornemen te komen tot prestatieverbetering heeft nog niet tot meetbare resultaten geleid.

Met het door de ministers Donner en Remkes uitgebrachte Veiligheidsplan lijkt te worden gebroken met de traditie van de bureaucratische procesgang. Het Veiligheidsplan formuleert een doelstelling voor de 25 regiokorpsen. Gezamenlijk moeten zij veertigduizend verdachten méér aan het om leveren dan nu het geval is. Dat aantal is niet uit de lucht gegrepen. In de door het vorige kabinet uitgebrachte nota Criminaliteitsbeheersing blijkt dat jaarlijks zo'n tachtigduizend zaken met voldoende oplossingsindicaties niet door de politie worden opgepakt⁵. Met veertigduizend extra zaken wordt beoogd dit 'gat in de opsporing' deels te dichten.

De eerste stap van de uitvoering van het Veiligheidsplan bestaat uit door beide politieminsters en korpsen af te sluiten convenanten. Hierin worden de door de individuele regiokorpsen te realiseren aantallen zaken vermeld. Gelijktijdig worden door de minister van Justitie en het om concrete afspraken gemaakt over te behalen resultaten. Anders dan bij vorige beleidsplannen het geval was, wordt een uitgebreid evaluatie- en verantwoordingscircuit opgestart. Voor de evaluatie zal gebruik worden gemaakt van gegevens uit om-data, de registratie van het om. Of veertigduizend extra zaken zijn gerealiseerd in 2006 zal dus moeten blijken uit het aantal door het om geregistreerde verdachten.

Ook het om is gebonden aan de doelstellingen van het Veiligheidsplan. Van het om wordt verwacht dat zij de politie aanzet tot meer opsporing. Het om zal van de de politie verlangen dat de aangiften waarbij sprake is van voldoende oplossingsindicaties te allen tijde in behandeling worden genomen. Daarnaast zal het om van de politie vergen dat ernstige delicten, ongeacht de opsporingsindicaties, altijd in behandeling zullen worden genomen.

Celdag-equivalent

Per wetsartikel wordt in om-data, het registratiesysteem van het om, bijgehouden welke straffen zijn opgelegd. Zo is bekend dat over de periode 1995-2001 voor het misdrijf zware mishandeling gemiddeld 60,7 dagen celstraf is opgelegd en voor verkrachting 550 dagen. Niet elke schuldig verklaarde verdachte krijgt celstraf. Transactiebedragen, geldboeten en taakstraffen kunnen evenwel met gebruikmaking van de om-richtlijnen worden omgerekend naar dagen celstraf. In de om-richtlijnen wordt een bedrag van vijftig gulden of twee uur taakstraf namelijk gelijkgesteld aan één dag cel. Zodoende kunnen alle bij de parketten ingeschreven parketnummers worden gewogen. De weging bestaat daaruit dat aan de bij de parketnummers horende wetsartikelnummers celdagen worden toegekend, waarbij het aantal celdagen gelijk staat aan de gemiddelde straf voor dat delict in de periode 1995-2001. In deze periode zijn rechters in Nederland niet strenger, maar evenmin milder gaan straffen. Een van verkrachting verdachte persoon krijgt dus het gewicht 550, de van zware mishandeling verdachte persoon het gewicht 60,7. Dergelijke celdag-equivalenten geven de ernst van een delict weer

¹ Naar een veiliger samenleving, Den Haag, oktober 2002. Zie: www.justitie.nl en www.minbzk.nl.

² C. Wiebrens en S. Essers, Schaf het ophelderingpercentage af, Het Tijdschrift voor de Politie, jrg. 61, nr 1, blz. 27-34, 1999.

³ A. Slotboom, C. Wiebrens en A.C. Berghuis. Een 'kaart' van de misdaad, in: Goed beschouwd, bijlage bij het jaarverslag 2001 van het openbaar ministerie, Parket Generaal, Den Haag, 2002 (www.om.nl/publicaties).

⁴ De clusterindeling gaat uit van omgevingsadressendichtheid maal het aantal woningen. Elk cluster omvat vijf regiokorpsen.

⁵ In een aantal politieregio's past men zogenoemde 'case screening' toe. Bij nieuwe zaken worden aan opsporingsindicaties punten toegekend (bijvoorbeeld een kenteken is 30 punten, een signalement is 25 punten). Een zaak wordt als oplosbaar beschouwd wanneer het aantal punten boven een bepaalde drempel komt.

