

# Productiviteit van overheidsbeleid

Samenvatting productiviteitstrends  
Nederlandse politie, 1980-2020



**Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik**  
Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, december 2023

---

---

# Productiviteit van overheidsbeleid

Samenvatting productiviteitstrends Nederlandse politie,  
1980-2020

**Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik**

---

# Colofon

---

## **Vormgeving en lay-out**

Hollands Lof en Orange pepper

## **Uitgave**

Stichting IPSE Studies

## **IPSE Studies**

E: [info@ipsestudies.nl](mailto:info@ipsestudies.nl)

W: [www.ipsestudies.nl](http://www.ipsestudies.nl)

© 2023 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.

---

# Inhoudsopgave

---

1	Inleiding	5
2	Trends in productie	6
3	Trends in inzet van middelen	10
4	Productiviteit en beleid	12
5	Productiviteit en kwaliteit	14
6	Conclusie	17
	Literatuur	18

---

# 1 Inleiding

---

De politie is al decennialang een van de grootste publieke organisaties van ons land. In 2020 heeft de politie een personeelssterkte van ruim 62.000 fte's en bedragen de totale kosten zo'n 6,5 miljard euro. Per inwoner van ons land gaat dat om ruim 3.725 euro. Dat is een flink bedrag en een terechte vraag kan dan ook zijn: krijgen we waar voor ons belastinggeld? Een manier om daarop antwoord te krijgen is door de productiviteitsontwikkeling van de politie in de loop van de tijd in kaart te brengen.

Productiviteit is de verhouding tussen de geleverde productie en de hiervoor ingezette middelen. De productie van de politie is te meten aan de hand van een aantal indicatoren, zoals het aantal geregistreerde misdrijven. De ingezette middelen kunnen worden afgeleid uit de kosten. Neemt de productiviteit in de loop van de jaren toe, dan krijgt de belastingbetaler meer waar voor zijn geld. Het omgekeerde geldt uiteraard als er sprake is van een dalende productiviteit. De vraag die zich vervolgens opdringt is hoe deze productiviteitstrends te verklaren. Zijn er factoren aan te wijzen die hebben bijgedragen aan de stijging of daling van de productiviteit? Zo kunnen hervormingen, zoals de invoering van de nationale Politie, positief hebben uitgewerkt op de productiviteit, maar ook kunnen zij juist een negatieve invloed hebben uitgeoefend..

We beantwoorden deze vragen aan de hand van gegevens uit de monitor [Trends in Publieke Sector](#) (TiPS) van de stichting IPSE Studies. TiPS bevat een groot aantal tijdreeksen met jaardata over ingezette middelen, productie, kwaliteit en productiviteit van negen belangrijke publieke sectoren, waaronder ook de politie. Uit de trendmonitor blijkt dat de productiviteit van de politie in de afgelopen veertig jaar is afgenomen. De productiviteit van de politie ontwikkelt zich in deze periode zelfs negatiever dan in veel andere publieke sectoren het geval is.

Hoewel in TiPS en eerdere studies (Blank & Heezik, 2017b, 2017a, 2019) al de nodige informatie te vinden is over de achtergronden daarvan, willen we daar in deze bijdrage nog wat uitgebreider bij stilstaan. Daarbij hanteren we de volgende opzet. We beginnen met een korte beschrijving van de taken en diensten van de politie, de manier waarop deze 'productie' gemeten wordt en hoe de productie zich in de loop van de tijd ontwikkelt (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 stellen we de meting en ontwikkeling van de ingezette middelen aan de orde. Vervolgens brengen we in hoofdstuk 4 de ontwikkeling van de productiviteit in beeld in samenhang met het beleid dat daarop mogelijk van invloed is geweest. Hoofdstuk 5 beschrijft de relatie tussen kwaliteit en productiviteit. In hoofdstuk 6 sluiten we af met de conclusies.

---

## 2 Trends in productie

---

### 2.1 Taken politie

Als een sector of organisatie één product levert, volgt de productiviteit rechtstreeks uit de deling van het aantal producten door het volume van de ingezette middelen. Meestal is de praktijk weerbarstiger en leveren sectoren/organisaties meerdere diensten en/of producten. Dat geldt ook voor de politie. Volgens de Politiewet heeft de politie tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Bij handhaving van de rechtsorde kunnen twee deeltaken worden onderscheiden: de handhaving van de openbare orde (onder gezag van de burgemeester) en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (onder gezag van de officier van justitie) (IRF, 2017; NGB, 2018). Bij de handhaving van de openbare orde gaat het om het voorkomen of beëindigen van (dreigende) verstoringen van de openbare orde én het voorkomen van strafbare feiten. De nadruk bij het handhaven van de openbare orde ligt dus op preventie (Torre, 2012). Bij een brede opvatting van preventie worden daaraan veel (of zelfs alle) handhavingsactiviteiten toegerekend (Heerde Lange & Kalidien, 2010; Meijer et al., 2022; Snippe et al., 2021). Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde gaat het voornamelijk om het opsporen (en oplossen) van strafbare feiten (misdrijven en overtredingen).

Op grond van deze kerntaken kan de dienstverlening van de politie dus in drie categorieën worden verdeeld:

- preventie;
- opsporen misdrijven en overtredingen;
- (nood)hulpverlening.

### 2.2 Productie

Het kwantificeren van deze categorieën is lastig (Zouridis et al., 2014). Dit geldt in het bijzonder voor de preventietaak van de politie. Over de politie-inzet bij het voorkomen van verstoringen van de openbare orde en misdrijven en overtredingen zijn weinig cijfers beschikbaar. Zeker niet voor een lange periode. Om toch een indicatie te krijgen van de omvang van de preventie-activiteiten van de politie hanteren we een proxy. Deze is gebaseerd op het verschil tussen verwachte en feitelijke criminaliteit. Hoe groter het verschil, des te groter is de preventieactiviteit geweest. De verwachte criminaliteit is een uitvloeisel van een microanalyse waarbij de criminaliteit wordt gekoppeld aan demografische en sociaaleconomische kenmerken. Voor details verwijzen we naar Urlings et al. (2014).

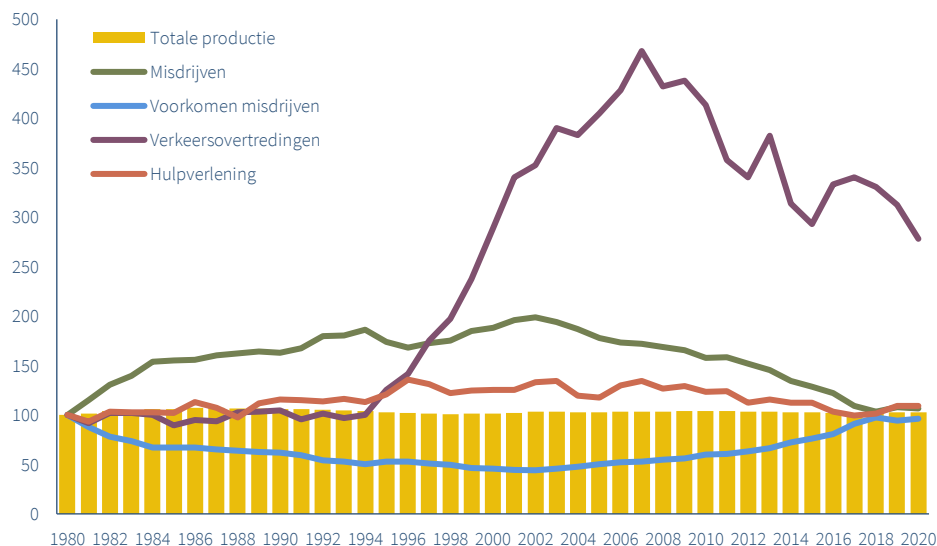
Uiteraard zijn bij deze proxy verschillende kanttekeningen te plaatsen. Zo ligt het accent hierbij op de activiteiten van de politie gericht op het voorkomen van misdrijven, terwijl de preventieactiviteiten zich in de praktijk ook richten op het voorkomen van ongevallen, met name verkeersongevallen. Hierbij moet vooral worden gedacht aan de politiecontroles op snelheid, rijden door rood licht, appen tijdens het rijden en rijden onder invloed. Ook wordt er bij de proxy vanuit gegaan dat de ontwikkeling van het aantal voorkomen misdrijven alleen toe te schrijven is aan de preventieactiviteiten van de politie, terwijl er in werkelijkheid ook veel andere organisaties (o.a. beveiligingsbedrijven, lokale overheden) een bijdrage leveren aan het voorkomen van misdrijven (Meijer et al., 2022) en ook maatschappelijke ontwikkelingen hierbij een rol spelen.

Het kwantificeren van de activiteiten van de politie op het gebied van de opsporingstaak is minder lastig, al zijn daarin wel verschillende keuzes mogelijk. Wij meten de opsporingsactiviteiten van de politie aan de hand van het aantal geregistreerde misdrijven en verkeersovertradingen. Andere onderzoekers kiezen ook wel voor het aantal opgehelderde misdrijven als indicator omdat deze indicator beter aansluit bij het leveren van het gewenste eindproduct (Eggink et al., 2018; Gerlach, 2021). Met deze benadering blijven de inspanningen van de politie die niet tot opheldering leiden echter buiten beschouwing, terwijl daarmee ook inzet van middelen gemoeid is. Overigens vertonen beide indicatoren een sterke correlatie, waardoor de keuze voor de een of de ander nauwelijks verschillen in de gemeten productiviteit oplevert. Dit blijkt ook uit het onderzoek van Gerlach (2021).

De politie verleent hulp bij tal van incidenten, zoals bij (meldingen van) verkeersongevallen, branden, onwel worden of overlijden van burgers in de openbare ruimte, vermiste personen en bedreigingen. Cijfers hierover zijn slechts beperkt beschikbaar. Een indicatie van de hulpverleningsactiviteiten kan verkregen worden op basis van het aantal brandmeldingen en andere hulpvragen aan de brandweer én het aantal gewonden en doden bij verkeersongevallen. Als de brandweer uitrukt verleent de politie hierbij dikwijls assistentie. Dit geldt ook voor ernstige verkeersongevallen, zeker als daarbij mensen om het leven komen is vrijwel altijd sprake van hulpverlening door de politie (Blank & Heezik, 2017b).

Figuur 2-1 toont hoe de verschillende indicatoren van de productie van de politie – preventie (voorkomen misdrijven), geregistreerde misdrijven, verkeersovertradingen en hulpverlening – zich tussen 1980 en 2020 ontwikkelen.

Figuur 2-1 Ontwikkeling productie politie, 1980-2020 (indexcijfers: 1980=100)



Uit figuur 2-1 blijkt dat vooral de verkeersovertradingen een sterke groei doormaken. Vanaf het midden van de jaren negentig tot 2007 is sprake van een explosieve toename. Dit is vooral toe te schrijven aan de invoering de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), beter bekend als de Wet Mulder die vanaf 1989 geleidelijk wordt ingevoerd. De Wahv-invoering gaat gepaard met de oprichting van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) in 1990. Het CJIB kan zonder tussenkomst van een rechter boetes opleggen waardoor de afhandeling efficiënter verloopt. Voor de inspanningen

---

van de politie heeft de sterke groei slechts beperkte gevolgen. De inzet van politiemiddelen in verband met verkeersovertradingen is beperkt en zeker na 1990 heel gering (Blank & Heezik, 2017b).

Minder in het oog springend is de groei van het aantal geregistreerde misdrijven. Maar zeker in de eerste helft van de onderzoeksperiode is ook hier sprake van een forse groei. In 2002 is het aantal misdrijven bijna twee keer zo hoog als in 1980. Na 2002 vindt een langdurige daling plaats die aanhoudt tot en met 2018. In dat jaar is het misdrijfcijfer gedaald tot ongeveer het niveau van 1980. Na 2018 is een lichte toename te zien.

De daling van het aantal geregistreerde misdrijven in de afgelopen twee decennia past in een internationale trend van afnemende criminaliteit. Als een van de belangrijkste oorzaken hiervoor wordt de sterke toename van preventieve maatregelen genoemd (Blank & Heezik, 2017b; Waard de, 2015). Deze ontwikkeling komt ook tot uitdrukking in het verloop van het aantal voorkomen misdrijven in figuur 2-1. Vanaf 2002 is sprake van een continue stijging van dit aantal, terwijl in de periode daarvoor vrijwel voortdurend een daling plaatsvindt.

De ontwikkeling van de hulpverlening vertoont een wat grillig verloop. Waarschijnlijk heeft dat deels te maken met perioden van strenge winters met veel schoorsteenbranden en veel ongevallen door de gladheid. Het aantal verkeersongevallen met dodelijke afloop daalt overigens in de loop van de tijd vrij sterk. Dit is te danken aan een reeks maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid (alcoholwet, veiligheidsgordels, helmplicht et cetera). Daardoor hoeft de politie minder in actie te komen om bijstand te verlenen bij ernstige verkeersongevallen (Blank & Heezik, 2017b).

In figuur 2-1 is ook de ontwikkeling van het totale productievolume weergegeven. Voor een schatting hiervan zijn de verschillende diensten gewogen. De werklast per dienst verschilt namelijk. De politie moet bijvoorbeeld meestal een grotere inspanning leveren om een misdrijf op te sporen dan een overtrading. De weging vindt plaats op basis van kostprijzen die via de zogenoemde indirecte methode, middels regressietechnieken, worden afgeleid (zie voor toelichting het kader op pagina 9). Deze methode heeft als voordeel dat de gewichten worden afgeleid met een objectieve methode, die bovendien als uitkomst ook een mate van onzekerheid weergeeft (Blank et al., 2021).

Uit de ontwikkeling van de totale, gewogen productie, zoals getoond in figuur 2-1, blijkt dat deze nauwelijks veranderingen ondergaat. Dit heeft vooral te maken met de min of meer spiegelbeeldige ontwikkeling van het aantal geregistreerde misdrijven en het aantal voorkomen misdrijven. Het hoogste productievolume wordt bereikt in de tweede helft van de jaren tachtig. Na een lichte daling in de jaren daarna blijft de productie steeds enkele procenten schommelen boven het niveau van 1980.

Overigens is het van belang op te merken dat de gehanteerde productie-indicatoren weliswaar een groot deel van de politietaken representeren, maar geen compleet beeld geven van de verscheidenheid en nuances binnen die taken en daarmee van de werkelijke productie van de politie. Zo is duidelijk dat er in de loop der tijd verschuivingen optreden binnen een taak, bijvoorbeeld omdat er meer misdrijven worden gepleegd die zwaardere opsporingsinspanningen vergen. We spreken dan over wijzigingen in de case mix. Ook zeggen de indicatoren niet veel over de kwaliteit van de dienstverlening. Uiteindelijk verwacht de burger dat de politie een misdrijf opheldert en niet alleen registreert. Helaas zijn er te weinig gegevens om deze aspecten in de productie te verdisconteren. In hoofdstuk 5 gaan we kort in op enkele daarvan en mogelijke effecten op de productiviteit.



---

### **Weging via regressie**

De indirecte- of regressiemethode levert een set van gewichten op die de kosten door de jaren heen zo goed mogelijk voorspellen. De gewichten zijn in feite een gemiddelde bijdrage van een product aan de kosten en gebaseerd op waarnemingen over de hele analyseperiode (en dus niet van een recent jaar of iets dergelijks). De gewichten volgen uit de schatting van een zogenoemde kostenfunctie. Een kostenfunctie is een wiskundige beschrijving van de relatie tussen kosten enerzijds en productie en prijzen van ingezette middelen anderzijds. De samenhang tussen deze grootheden komt tot uitdrukking in de parameters van deze wiskundige vergelijking. Deze parameters zijn te schatten op basis van historische gegevens.

Soms wordt een mix van beide methoden gebruikt. De gewichten op basis van kostprijzen of tijdbestedingsonderzoek worden dan gebruikt om een deel van de producten op te tellen, zodat er als het ware een beperkt aantal productclusters overblijft, waarvan de gewichten dan wel weer geschat kunnen worden. In sommige gevallen zijn de gewichten helemaal niet af te leiden en worden deze tamelijk willekeurig geprikt. In een dergelijke situatie worden meerdere gewichtenschema's gebruikt om te kijken hoe gevoelig de resultaten voor die keuzes zijn.

Met de indirecte methode is het niet mogelijk om de gewichten van een groot aantal productindicatoren vast te stellen. Dikwijls is dat ook niet nodig, omdat de geleverde producten een grote mate van correlatie vertonen. Het is dan mogelijk om met een beperkt aantal indicatoren nagenoeg dezelfde informatiewaarde te genereren. De berekende productiviteit wordt dan ook nauwelijks beïnvloed door het gebruik van een kleiner aantal productindicatoren.

### 3

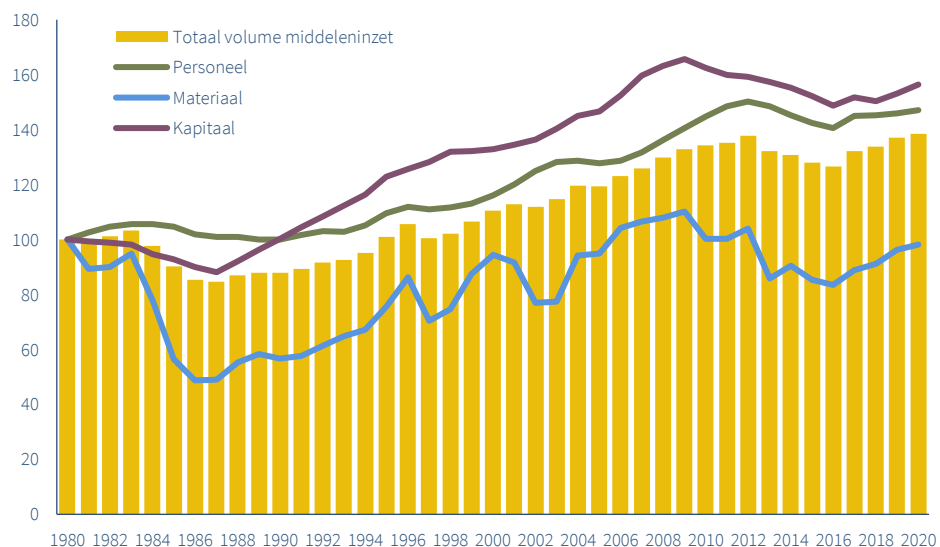
## Trends in inzet van middelen

Als maat voor de ingezette middelen hanteren we de reële kosten van de politie. Daarbij onderscheiden we drie verschillende kostensoorten: personeel, materiaal en kapitaal. Personeelskosten omvatten lonen, salarissen en sociale lasten. Onder de materiële kosten scharen we in principe alle overige bedrijfskosten, exclusief de kosten die verband houden met het kapitaal. Kapitaalkosten zijn afgeleid uit de (des)investeringen in immateriële en materiële vaste activa.

Omdat de kosten in de databronnen in nominale termen luiden, wordt in de analyse ook rekening gehouden met de ontwikkelingen van de prijzen van de ingezette middelen. Als prijs voor personeel gebruiken we de loonkosten per gewerkt uur. Deze loonkosten omvatten de ontwikkelingen in de cao's, de ontwikkelingen in de wettelijke en contractuele werkgeverspremies en de ontwikkelingen in de zogenoemde incidentele component. Het aantal gewerkte uren is het product van het aantal geregistreerde voltijdbanen (fte's) en de arbeidsduur. Voor de prijs van materiaal hanteren we de consumentenprijsindex (CPI). De prijs van kapitaal is afgeleid uit de depreciatieratio, de rentestand en de prijsindex van vaste activa overheid (zie: Blank & Heezik (2015), Bijlage A).

Uit de correctie van de kosten voor loon- en prijsontwikkelingen volgen de volumes van de ingezette middelen met betrekking tot personeel, materiaal en kapitaal. Figuur 3-1 toont de ontwikkeling hiervan sinds 1980. Ook is de ontwikkeling van de totale middeleninzet weergegeven.

Figuur 3-1 Ontwikkeling volumes ingezette middelen, 1980-2020 (indexcijfers: 1980=100)



Figuur 3-1 laat zien dat de ontwikkeling van de drie ingezette middelen een min of meer zelfde patroon volgt. In de tweede helft van de jaren tachtig is bij alle drie sprake van een dalende lijn, al is de daling van de personeelsinzet beperkt. Daarna volgt een lange periode waarin overwegend sprake is van groei. Na 2012 lijkt het tij te keren en volgt een periode waarin de inzet van middelen jaarlijks afneemt. De

---

trendbreuk blijkt van korte duur. Vanaf 2016 is weer een jaarlijkse toename van de middeleninzet waar te nemen.

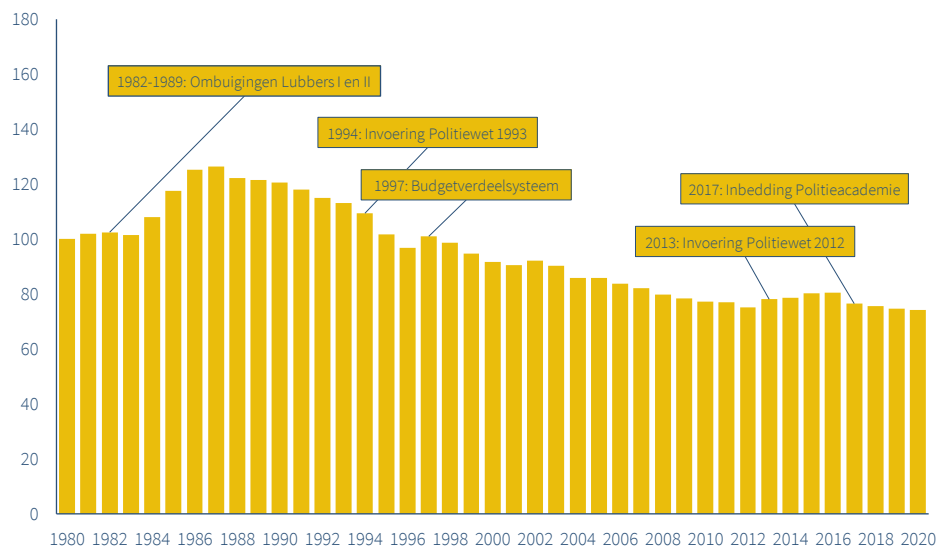
Hoewel de trend van de drie productiefactoren niet wezenlijk verschilt is wel goed te zien dat de ontwikkeling van de materiaalinzet grilliger verloopt dan de kapitaal- en personeelsinzet. Vooral bezuinigingen zijn hier debet aan. Bij bezuinigingen wordt meestal als eerste flink gesneden in de materiaalkosten. Dit is vooral goed te zien in de jaren tachtig, waarin een scherpe daling van de materiaalinzet plaatsvindt als gevolg van de 'ombuigingen' van de eerste twee kabinetten Lubbers: Lubbers I: 1982-1986; Lubbers II: 1986-1989 (Heuvel & Vor, 1988; Tweede Kamer, 1989).

## 4

# Productiviteit en beleid

Op basis van de gegevens getoond in de figuren 2-1 en 3-1 kunnen we de ontwikkeling van de productiviteit van de politie afleiden door het volume van de productie te delen door het volume van de ingezette middelen. Figuur 4-1 toont het resultaat daarvan. Ook is in de figuur een aantal beleidsmaatregelen aangegeven die van invloed zijn geweest op de productiviteitsontwikkeling. We beperken ons hier tot de maatregelen waarvan we met vrij grote zekerheid kunnen stellen dat zij substantieel hebben bijgedragen aan de productiviteitsveranderingen die in de loop van de tijd plaatsvinden. Daarmee blijven verschillende andere productiviteitsbeïnvloedende maatregelen buiten beschouwing. Voor een overzicht hiervan verwijzen we naar eerder onderzoek (Blank & Heezik, 2017b). Ook worden deze maatregelen in TiPS in beeld gebracht.

Figuur 4-1 Ontwikkeling productiviteit, 1980-2020 (indexcijfers: 1980=100)



Uit figuur 4-1 blijkt dat de productiviteit van de politie zich de afgelopen decennia voornamelijk negatief heeft ontwikkeld. Alleen in de periode 1984-1987 is sprake van een aanhoudende en substantiële productiviteitsgroei. Deze groeiperiode is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de eerdergenoemde ombuigingen van de eerste twee kabinetten Lubbers. Net als veel andere publieke sectoren, krijgt ook de politie in deze periode te maken met budgetbeperkingen om de groei van de overheidsuitgaven terug te dringen (Mallekoote, 1986; Tweede Kamer, 1989). Zoals figuur 3-1 al liet zien resulteert dit tussen 1984-1987 in een aanzienlijke verlaging van de inzet van middelen, vooral bij het materiaal. Dit blijft zonder gevolgen voor het productievolume. Er is zelfs sprake van een lichte productiegroei, waardoor de productiviteit nog wat sterker toeneemt.

Nadat in 1987 de productiviteitspiek is bereikt, gaat het in de jaren daarna vrijwel voortdurend bergafwaarts. Aanvankelijk is de productiviteitsdaling nog betrekkelijk bescheiden, maar rond het midden van de jaren negentig versnelt de neerwaartse trend. Dit lijkt vooral het gevolg van de invoering van het nieuwe politiestelsel in 1994 (o.b.v. Politiewet 1993), waarbij 142 gemeentepolitiecorporen opgaan in 25 regionale politiecorporen. Er zijn verschillende aanwijzingen dat deze schaalvergroting de

---

productiviteit van de politie negatief heeft beïnvloed (Blank & Heezik, 2017b). In 1997 volgt een korte periode van herstel, vermoedelijk vooral onder invloed van de introductie van een nieuw bekostigingssysteem: het zogenoemde Budgetverdeelsysteem (BVS).

Het effect van de nieuwe bekostingswijze is echter kortstondig. Na 1998 zet de dalende trend zich voort. Met uitzondering van 2002, waarin nog even een opleving is te zien, houdt de negatieve groei aan tot en met 2012. Ondanks de daling van de misdaadcijfers vanaf 2002 blijft het beleid gehoor geven aan de aanhoudende roep vanuit de samenleving om de politiebudgetten te ontzien. Daardoor is sprake van een gestage groei van de ingezette middelen, terwijl er nauwelijks productiegroei plaatsvindt. Wel neemt in deze periode het aantal voorkomen misdrijven toe. Dat kan worden gezien als resultaat van de verhoogde inzet op preventie (Blank & Heezik, 2017b).

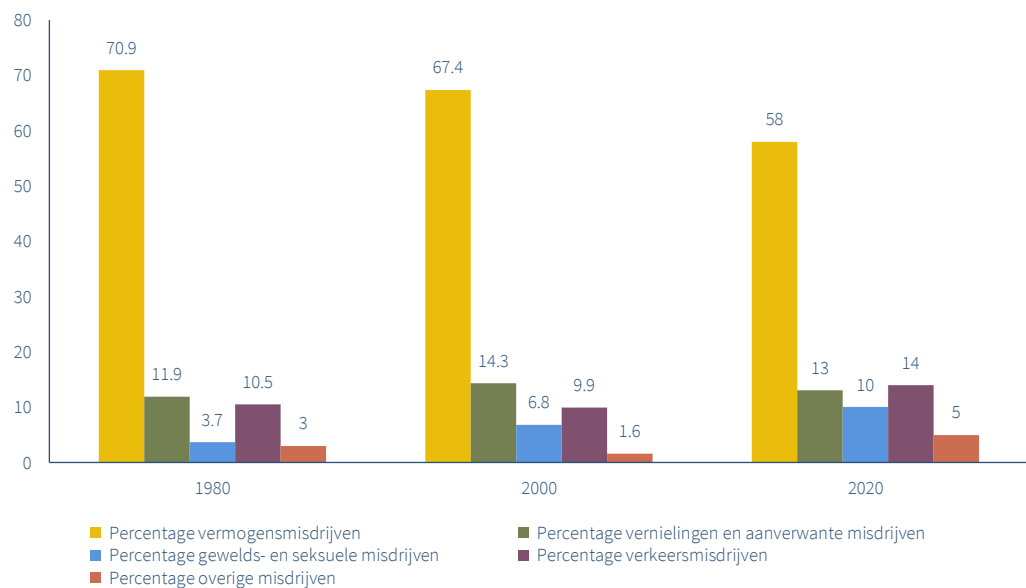
Vanaf 2013 treedt een lichte kentering op. In dat jaar neemt de productiviteit voor het eerst sinds jaren weer toe en de groei houdt ook in de daarop volgende jaren nog even aan. Deze groei hangt deels samen met de vorming van de Nationale Politie in 2013 (o.b.v. Politiewet 2012) en de bezuinigingen die daarmee gepaard gaan. Naast bezuinigingen vinden overigens ook intensiveringen plaats (Koopmans et al., 2021), waardoor de krimp van de inzet van middelen vrij beperkt blijft. Daarmee blijft ook de productiviteitsgroei bescheiden, mogelijk ook onder invloed van schaalnadelen die bij de vorming van het nationale politiekorps optreden. Bovendien is de groei van korte duur. Na 2016 is weer sprake van een dalende trend die tot en met 2020 aanhoudt. De productiviteitsdaling in 2017 is voor een belangrijk deel het gevolg van de inbedding van de Politieacademie in het politiebestedel. Bijna alle medewerkers en middelen van de Politieacademie zijn in dat jaar overgegaan naar de politie (Politieacademie, 2018). De krimp die in de jaren daarna optreedt is vooral toe te schrijven aan het ongedaan maken van de bezuinigingen uit Rutte I en II door het derde kabinet Rutte (Koopmans et al., 2021).

## 5 Productiviteit en kwaliteit

Zoals eerder aangegeven, is niet alle productie van de politie goed in beeld te brengen. Zo kunnen we door gebrek aan goede, consistente gegevens over de kwaliteit van de dienstverlening van de politie deze niet in de productiemaat tot uitdrukking brengen. Dit geldt ook voor wijzigingen in de samenstelling van de productie (case mix). Mogelijk is hierdoor sprake van een vertekend beeld van de productiviteitsontwikkeling.

Om een indruk te krijgen van de mate van vertekening - van onder- of overschatting van de werkelijke productiviteit - bekijken we enkele ontwikkelingen die wellicht iets kunnen zeggen over de veranderingen in kwaliteit en zwaarte van de dienstverlening van de politie. Eén daarvan is de ontwikkeling van de case mix van de opsporingstaak. Een indicatie hiervan kan worden verkregen aan de hand van de veranderingen in de aandelen van de verschillende typen misdrijven in het totaal aantal geregistreerde misdrijven in beeld worden gebracht, zoals in figuur 5-1 weergegeven.

Figuur 5-1 Samenstelling geregistreerde misdrijven, 1980, 2000 en 2020

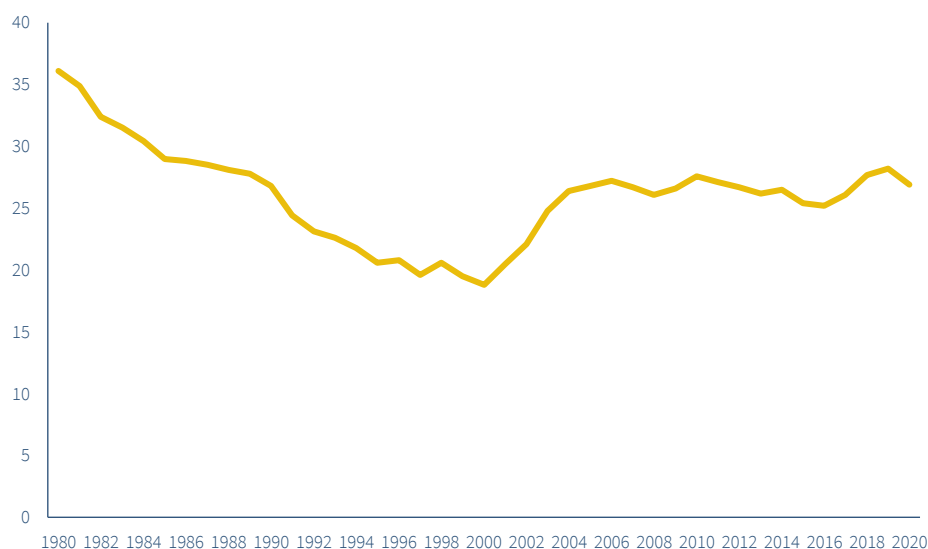


Uit de figuur blijkt dat in de loop van de tijd het aandeel van de vermogensmisdrijven (voornamelijk diefstallen en inbraken) is afgenomen. Dat betekent dat het aandeel van de andere typen misdrijven, de 'niet-vermogensmisdrijven', is toegenomen, met als grootste stijger de categorie gewelds- en seksuele misdrijven (van 3,7% in 1980 naar 10% in 2020). Omdat vaak verondersteld wordt dat dit type zware misdrijven doorgaans meer inspanningen vergen dan andere delicten (Hols et al., 2010; Kouwenhoven et al., 2010; Urlings et al., 2014) zou dit erop kunnen duiden dat er de afgelopen decennia enige verzwaring van de case mix heeft plaatsgevonden bij de opsporingstaak.

Vanaf het jaar 2000 lijkt er bovendien sprake van een verbetering van de kwaliteit van het opsporingswerk van de politie. Dat lijkt althans naar voren te komen uit de ontwikkeling van het

percentage opgehelderde misdrijven. Figuur 5-2 laat zien dat dit percentage na een decennialange daling sinds 2001 weer een stijgende lijn vertoont en zich na 2006 vrij stabiel blijft ontwikkelen. Sindsdien schommelt het aandeel van het aantal opgehelderde misdrijven in het totaal aantal geregistreerde misdrijven rond de 27 procent.

Figuur 5-2 Percentage opgehelderde misdrijven, 1980-2020



Een andere aanwijzing voor een verbetering van de opsporingsprestaties geeft de ontwikkeling van de zogenoemde technische sepots. Van een technisch sepot is sprake als de officier van justitie besluit om niet te vervolgen omdat er onvoldoende uitzicht is op een veroordeling door de rechter op juridische gronden. In de meeste gevallen is de reden dat er onvoldoende wettig bewijs beschikbaar is (Blank & Heezik, 2017b; Teijl, 2004). Hoewel het totaal aantal technische sepots niet alleen aan de kwaliteit van politieonderzoek en processen-verbaal zijn toe te schrijven, geldt dat wel voor het grootste deel daarvan (Jansen, 2011). Uit de ontwikkeling van het aantal technische sepots blijkt dat die grosso modo in lijn is met de trend in het ophelderingspercentage, zij het omgekeerd. In de periode dat dit percentage daalt is er sprake van een toename van het aantal technische sepots. In de periode dat het ophelderingspercentage stijgt, daalt het aantal technische sepots. De ontwikkeling van het aantal technische sepots in de laatste tien jaar is wel minder stabiel dan die van het ophelderingspercentage en laat een opwaartse trend zien. Vooral na 2018 is sprake van een sterke toename, al is dit grotendeels het gevolg van een registratieherziening (Meijer et al., 2020).

Blijkbaar heeft de politie de afgelopen jaren meer problemen om de bewijsvoering rond te krijgen. Mogelijk houdt dit verband met een toenemende complexiteit bij de criminaliteitsbestrijding. Zowel de politie als het Openbaar Ministerie hebben hier steeds vaker mee te maken. Dit is onder andere het gevolg van een steeds grotere invloed van criminele samenwerkingsverbanden en internationalisering van de criminaliteit. Ook wordt gewezen op de inzet van nieuwe bewijsmiddelen, die nieuwe expertise vragen, waarbij aan lastige wet- en regelgeving moet worden voldaan en die een forse administratieve belasting met zich meebrengt (Homburg, 2021). Daarnaast speelt een actievare opstelling van de strafrechtadvocatuur een rol. Zo zien verdachten op advies van hun advocaat vaker af van het afleggen van een verklaring, waardoor de politie meer inspanningen moet leveren voor de bewijsvergaring. Door dit soort ontwikkelingen neemt de tijdbelasting per zaak (zaakzwaarte) vooral bij de opsporing toe. Er

---

zijn overigens niet of nauwelijks gegevens over de tijdbelasting op zaakniveau beschikbaar. Wel zijn er gegevens die laten zien dat er een grote administratieve belasting is bij de politie rond de inzet van nieuwe bewijsmiddelen (Homburg, 2021).

Op basis van het voorgaande kunnen we veronderstellen dat de productiviteit van de politie zich vanaf omstreeks 2000 mogelijk wat gunstiger heeft ontwikkeld dan geschetst. Door verzwaring van de case mix en de verbeteringen in de kwaliteit van het opsporingswerk én mogelijk ook de toegenomen complexiteit hiervan zou aan de opsporingsactiviteiten wellicht een zwaarder gewicht moeten worden toegekend, waardoor de productiviteit in deze periode op een hoger niveau zou komen te liggen. Het omgekeerde geldt dan voor de periode 1980-2000. In deze periode is de productiviteit wellicht enigszins overschat.

Mogelijk is van eenzelfde 'vertekening' sprake als we de kwaliteit van het politiewerk beschouwen vanuit de maatschappelijke effecten die uit de activiteiten van de politie voortvloeien, ofwel in termen van effectiviteit (outcome). Het meest gewenste effect is dan het verbeteren van de veiligheid van de samenleving. Deze outcome is echter heel moeilijk te meten. Niet alleen omdat veiligheid een lastig te definiëren, subjectief begrip is, maar vooral ook omdat het niet mogelijk is om te bepalen in hoeverre de (on)veiligheid toe te schrijven is aan het politieoptreden (IRF, 2017). Zo zal de grotere inzet op preventie ongetwijfeld hebben bijgedragen aan de daling van het aantal geregistreerde misdrijven in de laatste twee decennia, zoals in figuur 2-1 getoond.

Hoe groot die bijdrage is geweest is echter niet te zeggen, omdat ook allerlei andere (f)actoren invloed hebben uitgeoefend op de criminaliteitsontwikkeling. Zo hebben we eerder al gewezen op het feit dat er in deze periode ook elders in de maatschappij veel meer preventieactiviteiten worden ondernomen. Niettemin kunnen we wel veronderstellen dat de verbetering van de veiligheid - in termen van criminaliteit - in de laatste twee decennia voor een niet onbelangrijk deel op het conto van de politie is te schrijven. Vooral de preventieactiviteiten lijken daarbij een belangrijke rol te hebben gespeeld.



---

## 6

# Conclusie

---

Op basis van de beschikbare cijfers over de dienstverlening en inzet van middelen doemt een weinig rooskleurig beeld op over de productiviteitsontwikkeling van de politie in de afgelopen veertig jaar. Afgezien van een groeiperiode in de tweede helft van de jaren tachtig als gevolg van de budgetbeperkingen van de kabinetten Lubbers gaat de productiviteit van de politie er in de decennia erna vrijwel voortdurend op achteruit. Dat betekent dat de burger in de loop van de tijd steeds minder 'politiewaar' voor zijn belastinggeld heeft gekregen. De langdurige productiviteitsdaling lijkt vooral het gevolg van de aanhoudende druk vanuit de samenleving om de politiebudgetten te ontzien. Daardoor is sprake van een gestage groei van de ingezette middelen, terwijl er nauwelijks productiegroei plaatsvindt. Maatregelen om het tij te keren leveren weinig, geen of soms zelfs het tegenovergestelde effect op (invoering nieuw politiestelsel in 1994). Met de vorming van de Nationale Politie en de bezuinigingen die daarmee gepaard gaan lijkt er vanaf 2013 even sprake van een kentering. De laatste jaren lijkt de dalende trend zich toch weer voort te zetten.

Omdat er onvoldoende gegevens zijn om alle (aspecten van) productie van de politie goed in beeld te brengen is mogelijk sprake van een vertekend beeld van de productiviteitsontwikkeling. Zo zijn er aanwijzingen dat in de laatste twee decennia mede als gevolg van het politieoptreden zowel een verbetering plaatsvindt in de veiligheid van de samenleving (minder geregistreerde misdrijven) als een kwaliteitsverhoging bij de opsporing. Als deze verbeteringen én de mogelijk toegenomen werklast van de politie bij de opsporing worden meegewogen in de productie levert dit voor deze periode misschien een minder negatief beeld van de productiviteitsontwikkeling op. Het omgekeerde geldt dan voor de periode 1980-2000.

---

# Literatuur

---

- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2017a). Beleid en productiviteit van veiligheid en justitie in retrospectief. *Economisch Statistische Berichten*, 102(4746), 74–77.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2017b). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel III: de Nederlandse veiligheid en justitie, 1980-2014*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2019). *Productiviteit en allocatie op het terrein van veiligheid en justitie, 1980-2016*. Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., Heezik, A. A. S. van, & Blank, B. (2021). *Kosten en prestaties kerndepartementen in kaart. Een empirische analyse van de productiviteitsontwikkeling tussen 2012 en 2019*. Delft: IPSE Studies.
- Eggink, E., Ooms, I., Putman, L., Ras, M., Torre, A. van der, & Wierda, S. (2018). *Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gerlach, B. (2021). *Assessing public sector productivity. The case of the courts, public prosecution service and the police in The Netherlands*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Heer-de Lange, D., & Kalidien, S. N. (2010). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2009. Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Heuvel, F. G. van den, & Vor, M. P. H. de. (1988). *Kwantificering van ombuigen en bezuinigen op collectieve uitgaven, 1977-1990*. Tilburg: Tilburg University.
- Hols, M. C. A. B., Rozenberg, P. F., & Morée, R. J. (2010). *Herijking van het budgetverdeelsysteem van de Nederlandse politie*. Utrecht: Capgemini Consulting, OBMC Consulting, Twynstra Gudde.
- Homburg, G. (2021). *Ontwikkeling zwaarte misdrijfzaken*. Amsterdam: Cebeon.
- IRF. (2017). *IBO Effectiviteit politie*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
- Jansen, T. G. (2011). *Juridische kennis en het proces-verbaal. Een onderzoek naar de kwaliteit en aandachtspunten voor verbetering*. Den Haag: Politieonderwijsraad.
- Koopmans, C., Vlaanderen, M., Rougour, W., Verheulen, N., Folmer, T., Grootelaar, H., & Duijneveldt, I. van. (2021). *Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak. Eindrapport*. Amsterdam: SEO/AEF/WODC.
- Kouwenhoven, R. M., Moree, R. J., & Beers, P. van. (2010). *Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend*. Amsterdam: Reed Business.
- Mallekoote, P. M. (1986). De ontwikkeling van de collectieve uitgaven, 1982-1986. *Economisch Statistische Berichten*, (19 maart), 302–305.
- Meijer, R. F., Braak, S. W. van den, & Choenni, R. (2020). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Meijer, R. F., Moolenaar, D. E. G., Choenni, R., & van den Braak, S. W. (2022). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2021: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- NGB. (2018). *Zakboek Openbare orde en veiligheid*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Politieacademie. (2018). *Jaarverslag Politieacademie 2017*. Politieacademie.
- Snippe, J., de Muijnck, J. A., Kamperman, M., & Pieper, R. (2021). *Effecten van preventie: een compacte literatuursynthese*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Teijl, R. (2004). Redenen om niet te vervolgen. Het sepotbeleid van het OM bekeken. In *OM goed beschouwd 2004* (pp. 31–46). Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Torre, A. van der. (2012). Politie. In B. Kuhry & F. de Kam (Eds.), *Waar voor ons belastinggeld?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- 
- Tweede Kamer. (1989). *Vergaderjaar 1989-1990, Rijksbegroting voor het jaar 1990, 21300 nr. 1 Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën (Miljoenennota 1990)*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Urlings, T., Blank, J. L. T., & Niaounakis, T. K. (2014). *Doelmatige dienders. Een vergelijking tussen regiokorpsen van de Nederlandse politie in de 21e eeuw* (IPSE Studies Research Reeks No. 2014-2). Delft: IPSE Studies.
- Waard de, J. (2015). *Daling van (geregistreerde) criminaliteit: Trends en mogelijke verklaringen*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding.
- Zouridis, S., Bouckaert, G., Roy, P. Van, Stroobants, J., Crompvoets, V., & Peeters, L. J. R. (2014). *Politieproductiviteit. Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie*. Tilburg/Leuven: Tilburg University/KU Leuven.