

De politiefunctie

Een analyse van het Informatie-analyseteam

Hoe verhoudt de vraag van de maatschappij zich tot de invulling van de politiefunctie in de afgelopen jaren?

- Welke ontwikkelingen in de maatschappij hebben een effect op de politiefunctie?
- Door wie en hoe wordt de politiefunctie momenteel uitgevoerd?
- Wat is het werkaanbod binnen de politiefunctie?
- Wat is de beeldvorming van de maatschappij op de politiefunctie?

Welke partijen zijn betrokken bij de politiefunctie?

Ondanks dat er wel een definitie is van de politiefunctie, is er geen eenduidige vertaalslag naar welke organisaties en taakgebieden hieronder vallen. Deze analyse tracht een eerste aanzet te doen voor deze dialoog. Vanwege het ontbreken van data zijn een aantal taakgebieden, waaronder preventie, niet meegenomen.

Taakgebied	Publieke partij	Commerciële private partij	Niet-commerciële partij	Partijen die direct betrokken zijn bij politiefunctie	Partijen die indirect betrokken zijn bij politiefunctie
Criminaliteit bestrijden Strafbare feiten waaronder diefstal, inbraak, vernieling, overvallen, stroperij, ondermijning, geweld, zeden, cybercrime				Politie OM Douane KMar Gemeente Kustwacht DJI FIOD Rijksrecherche BOA's NVWA-IOD ILT-IOD NL Arbeidsinspectie IGJ ANVS BOA's Halt politievrijwilligers burgers	AIVD FIU NCTV Defensie Europol Interpol NFI Reclassering Veiligheidsregio's Veilig Thuis AFM RDI Verzekeraars Big Tech bedrijven Forensische instituten Cyberbeveiligingsbedrijven DNB (banken)
Partners van en binnen de politiefunctie bijstaan Bijstand aan partners zoals de brandweer, de zorg en overige instanties				Politie OM KMar Kustwacht Gemeente Brandweer	NFI GGD Veilig Thuis Defensie Veiligheidsregio's Europol Interpol Forensische instituten Jeugdzorg GGZ
Voldoen aan hulpvragen uit samenleving (hulpverlening) Hulpverleningsverzoeken vanuit de maatschappij, zoals vermissingen, onwelwordingen en ongevallen				Politie OM Kustwacht Gemeente Brandweer Burgers	Veiligheidsregio's Jeugdzorg
Toezicht houden Toezicht op verkeer, milieu, bijzondere wetten etc. en controles vanuit een toezichthoudersrol				NL Arbeidsinspectie Kustwacht Politie BOA's OM Douane KMar ILT-IOD Halt Gemeente NVWA-IOD COA IGJ ANVS DJI TBS NL	Reclassering AIVD RDI AFM Veiligheidsregio's Rijkswaterstaat Big Tech bedrijven Cyberbeveiligingsbedrijven
Handhaven overlast & openbare orde Overlast in leefmilieu door personen, dieren of de omgeving (stank, verontreiniging, e.d.) en aantasting van de openbare orde m.b.t. lokaal-/huisvredebreuk, evenementen, demonstraties, samenscholingen, speciale opdrachten, onbevoegd betreden				Politie OM KMar BOA's Gemeente COA ANVS RWS Brandweer Veiligheidsbranche Halt	Veiligheidsregio's GGD AIVD NCTV Defensie Reclassering GGZ
Bewaken en beveiligen Bewaken en beveiligen				Politie OM NCTV KMar Veiligheidsregio's Veiligheidsbranche	Defensie AIVD

Het **Informatie-analyseteam (IAT)** heeft in opdracht van de Nationale Politie en het Ministerie JenV in de periode **februari - mei 2023** een analyse gedaan naar de **politiefunctie** en de maatschappelijke context daarvan. Deze infographic bevat de samenvatting van de belangrijkste bevindingen. De delen van deze analyse die gebaseerd zijn op microdata van het CBS zijn gepubliceerd op de website van het CBS. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Mellanie de Hond (DG Politie en Veiligheidsregio's - MinJenV, m.m.f.de.hond@minjenv.nl) of Ron Maas (Directie Strategie en Innovatie - Politie, ron.maas@politie.nl). Datum gepubliceerd: 16-08-2023. N.B. zie de kanttekeningen op de volgende pagina voor de beperkingen van deze analyse.



Aanleiding analyse



De minister van Justitie en Veiligheid Yeşilgöz-Zegerius heeft in een kamerbrief van 5 juli 2022 aangegeven meer verdiepend te willen kijken naar een herijking van de politiefunctie, de invulling ervan en de taak door de politie daarbinnen. Verschillende organisaties, naast de politie, vervullen de politiefunctie. Het IAT is gevraagd in haar analyse een kwalitatieve en kwantitatieve duiding te geven aan de invulling van de politiefunctie in de afgelopen jaren.

Politiefunctie
Het in een maatschappelijk systeem handhaven van gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang. De politiefunctie is geen wettelijke bevoegdheid en ook niet exclusief bij de politie belegd. Meerdere partijen houden zich bezig met de politiefunctie, zoals een aanhouding door een burger die ziet dat iemand een misdrijf pleegt.

Binnen de politiefunctie is er een verschil tussen partijen die direct en indirect betrokken zijn. Bij een directe rol is er sprake van expliciete maatschappelijke betrokkenheid op het taakgebied en in geval van een indirecte rol gaat het vaak meer om adviserende dan wel ondersteunende werkzaamheden.

Maatschappelijke ontwikkelingen en hun invloed op de politiefunctie

Om de dialoog over de herijking van de visie op de politiefunctie te ondersteunen is aan het IAT gevraagd om enkele relevante maatschappelijke ontwikkelingen nader uit te werken. Deze infographic geeft nadrukkelijk geen uitputtend beeld van alle maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de politiefunctie, maar is tot stand gekomen in interactie met onze opdrachtgevers. Zoveel mogelijk zijn deze ingekleed a.d.h.v. trends gevangen in data.

<p>Demografische veranderingen</p> <p>De bevolking van Nederland neemt toe met een andere samenstelling. Dit kan leiden tot een grotere vraag naar veiligheid en dus een hoger werkaanbod. Tegelijkertijd zijn omvang en samenstelling van de bevolking van invloed op de potentiële arbeidskrachten voor organisaties binnen de politiefunctie.</p>	<p>Sociaal-economische ontwikkelingen</p> <p>Hoeveelheid vrije tijd stabiel, invulling ervan verandert. Dit kan zorgen dat de vraag naar de politiefunctie verandert en bijvoorbeeld op aanvullende momenten nodig is (e.g. vroeger waren de winkels op zondag dicht, dus was er geen winkeldiefstal mogelijk die dag) of verschuift naar het digitale domein (e.g. sociale media). Het BBP groeit en de armoedecijfers normaliseren binnen de onderzoeksperiode. Economische groei en afname van armoede kunnen leiden tot een vermindering van criminaliteit gerelateerd aan armoede en een verschuiving van de politiefocus.</p>	<p>Privatisering en marktwerking</p> <p>Er is een toename van private veiligheidsorganisaties en meer marktwerking. Dit kan leiden tot een veranderende rolverdeling voor de politiefunctie, waarbij samenwerking en afstemming met deze partijen belangrijker wordt.</p>	<p>Globalisering</p> <p>De toenemende globalisering kan zorgen voor een toename van grensoverschrijdende criminaliteit, wat betekent dat de partijen binnen de politiefunctie samenwerking met internationale partners moeten versterken.</p>	<p>Digitalisering</p> <p>De vergaande digitalisering maakt nieuwe vormen van criminaliteit mogelijk (cybercriminaliteit) en vereist dat partijen binnen de politiefunctie hun technologische capaciteiten en kennis vergroten om deze uitdagingen aan te pakken.</p>	<p>Maatschappelijk vertrouwen / tevredenheid</p> <p>Een gebrek aan/afname van politiek vertrouwen, ongenoegen over maatschappelijke problemen en over het leven in het algemeen indicatoren kunnen zijn voor sociale onrust, spanningen en uitvloeisels hiervan, e.g. demonstraties. Dit betekent dat de organisaties binnen de politiefunctie hun inspanningen moeten blijven richten op het behouden en versterken van dit vertrouwen.</p>
--	---	---	---	--	--

148 gemeentelijke korpsen + Rijkspolitie	25 regionale korpsen + KLPD	10 regionale eenheden + Landelijke Eenheid					
<p>Politiewet 1957</p> <p>Historische context politiefunctie - 1957-2015 Politieke en beleidscontext Ontwikkelingen politieorganisatie Visie politiefunctie Ontwikkelingen veiligheidsdomein</p> <p>Commissie Enschedé (1966)</p>	<p>Wijziging Politiewet 1988</p> <p>Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT (1994-1996), ook wel: Commissie van Traa</p> <p>Beleidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' (2002)</p> <p>Evaluatie Politiewet 1993 ITS (1998)</p>	<p>Politiewet 1993</p> <p>Evaluatieonderzoek Schiedammer parkmoord (2005)</p> <p>Lokaal verankerd, nationaal versterkt (2005) Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, ook wel: Commissie Leemhuis-Stout</p>	<p>2018</p> <p>Politieke context politiefunctie Kamerbrieven en toezeggingen van MinJenV Kamervragen en moties van Kamerleden Overige publicaties</p> <p>Motie lid Den Boer over een visie op de toekomst van de politiefunctie in Nederland (nov '18)</p> <p>WRR stuurt Working Paper 'Politiefunctie in een veranderende omgeving' aan MinJenV (nov '21)</p> <p>Inspectie JenV adviseert dat er een visie op taakuitvoering politie nodig is (mei '22)</p>	<p>Motie lid Nispen over onderzoek naar het huidige aandeel van de private beveiligingsbranche binnen het publieke domein (dec '21)</p> <p>Motie lid Nispen over met een realistische visie komen over hoe de politie er in 2024 uit zal zien (jul '21)</p> <p>Kamervragen over het proces herijking visie op de politiefunctie en de privatisering van politietaken (Nispen en Leijten) (dec '22)</p>			
<p>1960 - 1969</p> <p>Politie in verandering (1977) Projectgroep Organisatie Structuren</p>	<p>1970 - 1979</p> <p>Intrede politiesurveillance, buurt-/ stadswachten (1989)</p> <p>Toename commerciële partijen toezicht/ordehandhaving + toename publieke en private opsporingsdiensten (begin jaren '90)</p>	<p>1980 - 1989</p> <p>Commissie Kleine Criminaliteit (Roethof) & Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (1985)</p> <p>KMar keert terug in politiebesteding (vanaf 1993)</p>	<p>1990 - 1999</p> <p>Oprichting Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) (2004)</p> <p>'Politie in ontwikkeling: visie op de politiefunctie' (2005), Raad van Hoofddcommissarissen</p>	<p>2000 - 2009</p> <p>NCTb wordt Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2012)</p> <p>Militaire bijstand neemt toe (vanaf 2012)</p>	<p>2010 - 2017</p> <p>MinJenV zegt tijdens debat toe terug te komen op de motie Den Boer over de visie van de politiefunctie + in gesprek te gaan met WRR over het onderzoek naar de politiefunctie (dec '18)</p>	<p>2018 - 2021</p> <p>MinJenV stuurt brief over contouren voor een visie op de politiefunctie + het WRR Working Paper naar de Kamer (jul '22)</p>	<p>2022</p> <p>Eind 2023: MinJenV komt met herijking politiefunctie (planning)</p>

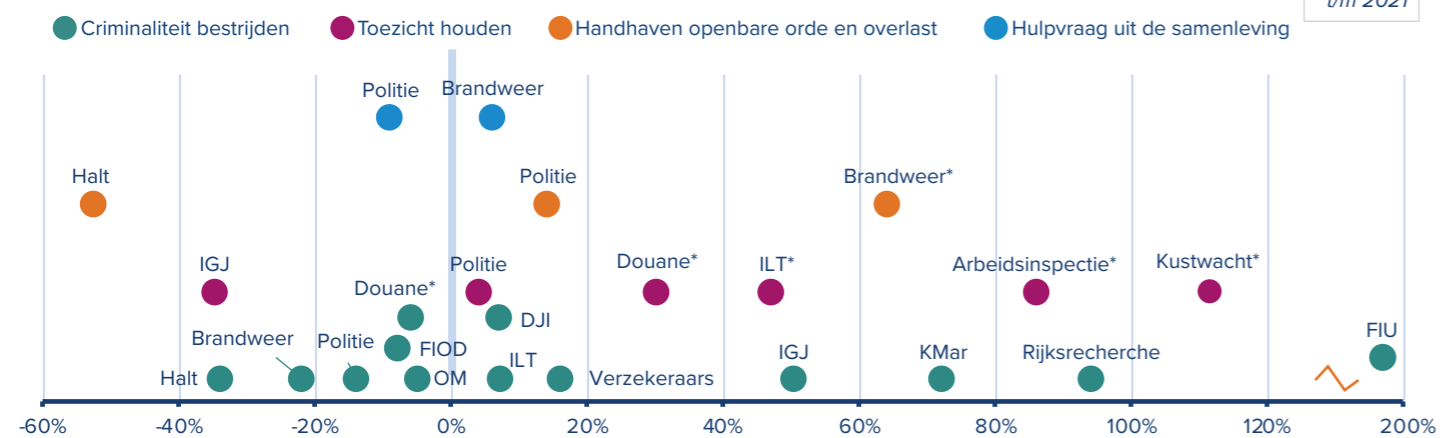
Context
We zien dat de politiefunctie over de jaren heen veranderd door o.a. ontwikkelingen in het veiligheidsdomein, maatschappij en de ontwikkelingen in de criminaliteit. Waarbij de politiefunctie in het verleden relatief eenvoudig was (criminaliteit bestrijden met name door politie) is tegenwoordig de politiefunctie veel omvattender (publiek private organisaties zijn verantwoordelijk voor de veiligheidszorg). Ook zien we dat er in het verleden wel (kleine) wijzigingen in het stelsel zijn aangebracht, maar dat een echte bredere visie op de gehele politiefunctie lijkt te ontbreken.

Ontwikkeling werkaanbod gevarieerd, indicatie van toename toezicht houden en handhaven overlast & openbare orde

De hieronder genoemde partijen zijn enkel de partijen waarvan de cijfers bekend waren. Verder betreft het een registratiewerkelijkheid en dit geregistreerd werkaanbod geeft slechts een indicatie over de werklust.

Het type werkaanbod is divers, waarbij partijen complementair aan elkaar zijn en dikwijls in elkaars verlengde binnen de politiefunctie werken. Indeling in taakgebieden bij de partners is vaak lastig omdat het ofwel niet geregistreerd wordt, of overlappend is. De ontwikkeling in het werkaanbod is gevarieerd, met name bij criminaliteit bestrijden. Voor de taakgebieden toezicht houden en handhaven overlast en openbare orde zien we bij verschillende partijen een indicatie van een toename in het werkaanbod.

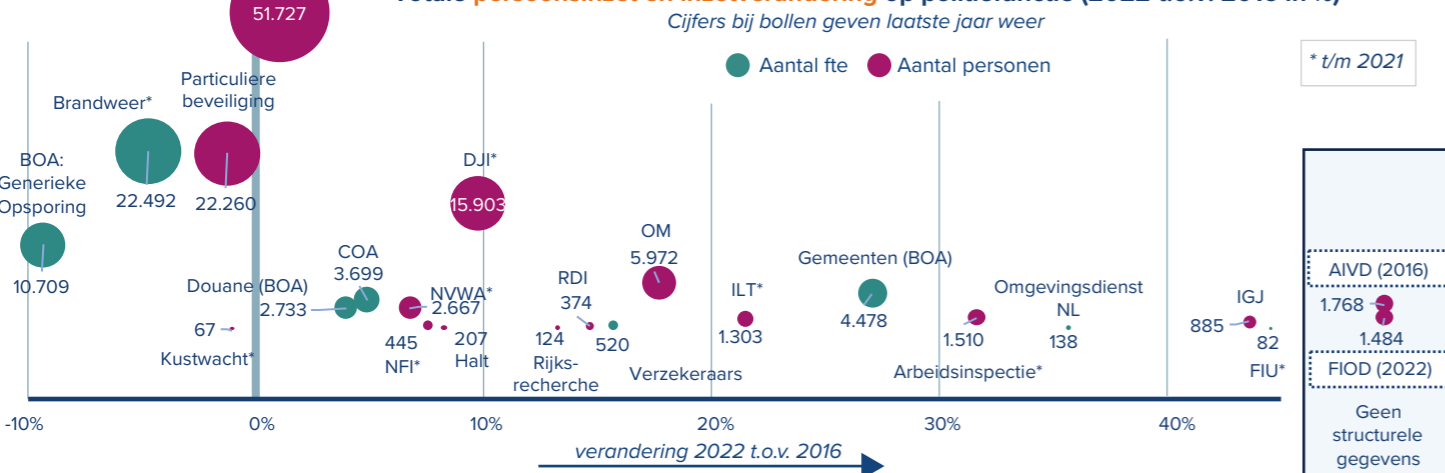
Totale verandering geregistreerd werkaanbod politiefunctie per taakgebied (2022 t.o.v. 2016 in %)



Bij vrijwel iedere instantie binnen de politiefunctie is de inzet (in uren) toegenomen

Voor verschillende organisaties die deel uitmaken van het politiefunctie landschap bleek het niet mogelijk om de inzet kwantitatief inzichtelijk te maken. Hierdoor ontbreken een aantal grote spelers in dit landschap, zoals de Koninklijke Marechaussee (KMar). Verder moet worden opgemerkt dat het aantal zelfstandigen binnen de particuliere beveiliging t/m 2021 is toegenomen met 101%, terwijl het totaal aantal fte's onder werknemers nagenoeg gelijk is gebleven.

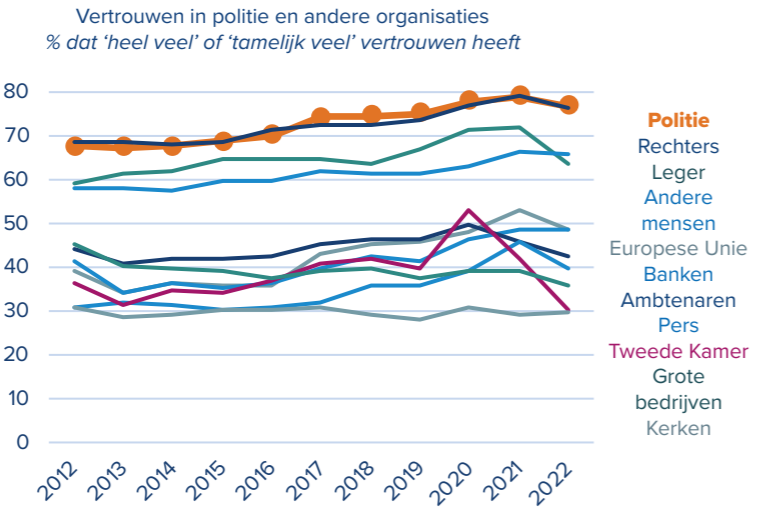
Totale persoonsinzet en inzetverandering op politiefunctie (2022 t.o.v. 2016 in %)



Vertrouwen in politie en rechters hoog en stijgend

Subjectieve veiligheidsbeleving
Onveiligheidsgevoelens nemen licht af (1993–2005)
Onveiligheidsgevoel en angst voor criminaliteit daalt (2012–2019)

Maatschappelijk vertrouwen
Vertrouwen in politie en rechters hoog vergeleken met andere organisaties (2012–2021)
De politie heeft overwegend een goede reputatie onder burgers (2015–2022)

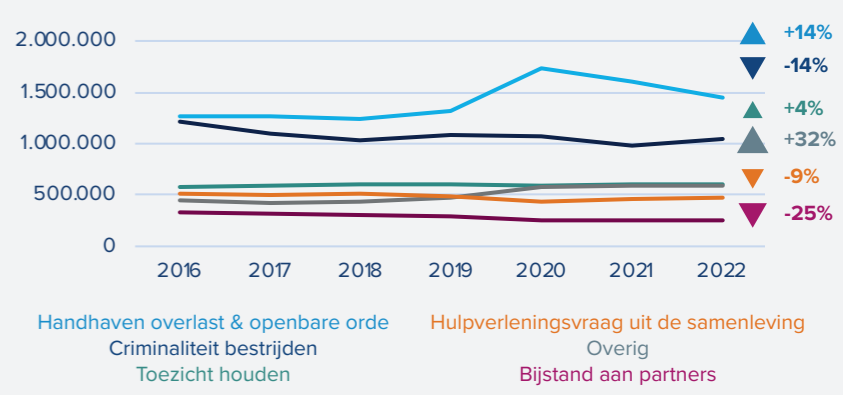


Oordeel functioneren, contact en zichtbaarheid
Dalende tevredenheid over de politie (1970-1991)
Oordeel functioneren en zichtbaarheid politie meer neutraal (1993 – 2005)
Tevredenheid van burgers over politie blijft stabiel tot lichte stijging (2005 – 2021)
Van bevolking is ±30% tevreden over zichtbaarheid van zowel politie als gemeentelijke handhavers (2021)
Tevredenheid slachtofferondersteuning door OM en politie stijgt (2012-2016)

Taakgebied	Ontwikkeling Werkaanbod	Ontwikkeling Inzet	Omschrijving ontwikkelingen
Criminaliteit bestrijden	Geen eenduidig beeld	Bij het merendeel van de instanties toegenomen	De ontwikkeling van het werkaanbod binnen het taakgebied criminaliteit bestrijden geeft geen eenduidig beeld . De inzet is echter bij het merendeel van de instanties toegenomen . Bij een aantal grote partijen in de strafrechtketen zien we in de aantallen incidenten een afname, dit betekent echter niet per definitie een verlaging van de werklust. Door maatschappelijke ontwikkelingen zoals digitalisering en globalisering kan het werkaanbod veranderen en kunnen zaken complexer zijn geworden of meer integrale samenwerking vereisen. De gevarieerdheid van het veiligheidsdomein schept in dit kader zowel kansen als uitdagingen voor de invulling van de politiefunctie.
Partners bijstaan	Geen overkoepelend beeld	Geen overkoepelend beeld	Op dit taakgebied hebben we geen overkoepelend beeld kunnen zetten vanwege de complexiteit van de samenwerkingsverbanden. Ook zijn er vaak geen registraties beschikbaar van het werkaanbod of werkinzet ten behoeve van deze samenwerkingsverbanden.
Voldoen aan hulpverleningsvragen uit de samenleving	Geen overkoepelend beeld	Geen overkoepelend beeld	Op dit taakgebied hebben we geen overkoepelend beeld kunnen zetten vanwege de omvang van het speelveld . Dit heeft voornamelijk te maken met de operationalisatie van de hulpvraag uit de samenleving die binnen het kader van de politiefunctie voor iedere instantie kan verschillen. Zo heeft de politie bijvoorbeeld regelmatig met vermissingen te maken terwijl de brandweer juist bijvoorbeeld vaker te maken heeft met reanimaties of reddingswerkzaamheden.
Toezicht houden	Bij vrijwel elke instantie toegenomen	Bij vrijwel elke instantie toegenomen	Voor verschillende grote partijen binnen het taakgebied toezicht houden hebben we geen inzicht kunnen krijgen in werkaanbod en/ of inzet. Bij vrijwel iedere instantie waarvan we het geregistreerde werkaanbod op het taakgebied toezicht houden hebben kunnen kwantificeren zien we een toename. Hetzelfde geldt voor de inzet.
Handhaven overlast & openbare orde	Geen eenduidig beeld	Toename, met name vanaf 2020	Voor verschillende grote partijen binnen dit taakgebied hebben we geen inzicht kunnen krijgen in werkaanbod en/ of inzet. Hierdoor kunnen we geen totaal beeld hierop presenteren. Voor de instanties waar we inzicht hebben kunnen krijgen op het taakgebied van handhaving openbare orde en overlast zien we een toename op de inzet met name vanaf 2020 . Het werkaanbod binnen dit taakgebied is voor brandweer en politie toegenomen, terwijl deze voor Halt juist is afgenomen. De gepercipieerde overlast t/m 2019 blijft relatief stabiel.
Bewaken en beveiligen	Geen kwantitatief beeld	Geen kwantitatief beeld	Het bewaken en beveiligen-stelsel is het afgelopen jaar door verschillende dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook door interne afwegingen qua inrichting veranderd. Op de ontwikkeling in het werkaanbod en de inzet van partijen hierop hebben we geen kwantitatief beeld kunnen zetten. Uit de gesprekken met verschillende onderdelen/ teams van de politie werd wel gesteld dat zowel het werkaanbod als de inzet de afgelopen jaren is gestegen.

Bij politie toename overlast & openbare orde en daling criminaliteit incidenten (in BVH)

Ieder incident in het politiesysteem (BVH) wordt geregistreerd onder een relevante incidentensoort (maatschappelijke klasse), op basis waarvan de incidenten zijn ingedeeld in taakgebieden. We kijken alleen naar incidenten, niet naar activiteiten. De grootste daler is bijstand aan partners met 25%. Het aantal incidentregistraties m.b.t. criminaliteit is met 14% gedaald van 2016 tot 2022. De grootste categorieën binnen het taakgebied criminaliteit hebben betrekking op diefstal. Deze zijn ook grotendeels verantwoordelijk voor de daling. Het aantal incidentregistraties m.b.t. openbare orde en overlast is met 14% gestegen van 2016 tot 2022. Deze stijging kan voor het grootste deel worden toegeschreven aan een toename van het aantal incidentregistraties m.b.t. overlast (met eventueel een corona-effect).



Kanttekeningen

Ondanks dat er een definitie is van de politiefunctie, is er geen eenduidige vertaalslag naar welke organisaties en taakgebieden hieronder vallen. In deze analyse is hiervoor een eerste aanzet gedaan. Zo is er allereerst een onderscheid gemaakt naar organisaties die een directe en indirecte rol spelen binnen de politiefunctie. Daarnaast is ook een onderverdeling gemaakt naar taakgebieden binnen de politiefunctie. Dit is bedoeld om meer overzicht te krijgen op de spelers en reikwijdte van de politiefunctie.
Binnen de definitie en de taakgebieden hebben we organisaties in beeld gebracht die volgens de gehanteerde definitie een rol spelen binnen de politiefunctie. Deze organisaties hebben we ook benaderd met een data uitvraag. Hier is echter lang niet altijd een respons op gekomen. Sommige organisaties beschikten niet over de data, anderen voelden zich geen onderdeel van de politiefunctie en weer anderen konden

of wilden niet binnen onze onderzoeksperiode de gevraagde data opleveren. Hierdoor is het niet mogelijk gebleken om een compleet beeld neer te zetten van de politiefunctie.
Een andere beperking is dat de verkregen data lang niet altijd vergelijkbaar en dus ook niet optelbaar is. Een voorbeeld is dat de ene organisatie in fte's telt en de andere in aantallen werknemers. We hebben geprobeerd deze cijfers zo veel als mogelijk vergelijkbaar te maken en hiermee een beeld te schetsen van de verhoudingen.
Tot slot is vanwege de beperkte tijd en capaciteit gekozen om de analyse uitsluitend te richten op het nationale perspectief. Het internationale aspect van de politiefunctie is niet meegenomen.