

LIEVEN PAUWELS^a
JANNIE NOPPE^b
ANTOINETTE VERHAGE^c

Politiesterkte en omgevingsindicatoren

Methodologische lessen uit een verkenkende omgevingsanalyse naar basisfunctionaliteiten

ABSTRACT

Police strength and environmental indicators. Methodological lessons from an exploratory environmental analysis of basis functionalities

An accurate determination of police capacity is of utmost importance for the equal distribution of federal funds to the local police. In this respect, in 1990 a minimum standard was developed to map police capacities and relate them to objective environmental characteristics, known as the "KUL-standard". However, since the police reform, the police organization in Belgium has changed thoroughly which implies that an update of this standard is essential. That is why we aim to study in this contribution the extent to which the police capacity in five basic police functions (police on the beat, intervention, investigation, public order and traffic) is consistent with the environmental features that can be related to these basis functionalities. From this functional environmental analyses we drew a number of lessons that may be useful in developing a methodology for a successful determination of police capacity.

Keywords: Police strength, capacity measurement, KUL-standard, environment-based opportunities, aggregated regression analysis

Kernwoorden: Politiesterkte, capaciteitsmeting, KUL-norm, omgevingsgebaseerde opportuniteiten, geaggregeerde regressieanalyse



Panopticon, 33 (6), 506-529

© 2012 MAKLU | ISSN 0771-1409 | NOVEMBER 2012

^a Docent, Directeur onderzoeksgroep SVA, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Universiteit Gent, (Corresp.: Lieven.PAUWELS@ugent.be).

^b Assistente, onderzoeksgroep SVA, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Universiteit Gent.

^c Postdoctoraal onderzoeker, Directeur onderzoeksgroep SVA, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Universiteit Gent.

1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Capaciteit voor het uitvoeren van politietaken lijkt altijd onvoldoende te zijn, want politiemensen blijven de indruk hebben dat ze overvraagd zijn (PONSAERS, 2007; FEDERALE POLITIERAAD, 2009). De vraag naar meer politiecapaciteit is dan ook een structurele vraag, die evenwel vooral op gevoelsmatige factoren gebaseerd lijkt (DUJARDIN & VERHAGE, 2012). De roep om meer politie komt echter steeds terug, en wakkert vaak op naar aanleiding van incidenten (zoals recent nog de dood van een MIVB-werknemer in Brussel). In een reactie wijst prof. FIJNAUT er terecht op dat België zich op zich qua politiecapaciteit niet in een slechte positie bevindt, op Europees vlak (De Morgen, 13 april 2012). En inderdaad, in vergelijking met andere Europese landen bevindt België zich in de middenmoot wat

politiedensiteit¹ betreft – tussen de 300 en 399 operationele politiemensen per 100.000 inwoners (AEBI *et al.*, 2010). De totale Belgische politiecapaciteit bedroeg in 2008 overigens 44.796 FTE (waarvan 82,7% operationeel en 17,3% Calog), waarbij de lokale politie ruim 32.330 mensen telde. Dit komt neer op 1 FTE per 238 inwoners (BOELS, PONSAERS & VERHAGE, 2011).

Maar hoeveel politie willen we en hoeveel is er nodig? Natuurlijk is dat afhankelijk van waar we politie op willen en moeten inzetten. In deze bijdrage willen we een aanzet geven tot waar men zich bij het beantwoorden van die vraag, bij een capaciteitsbepaling dus, op kan baseren. Hierbij gaan we uit van de functie(s) die politie vervult in onze samenleving en de daaraan gekoppelde nood aan mankracht. De functies die op lokaal vlak door politie worden verzekerd, zijn georganiseerd rond zeven basisfunctionaliteiten. De basisfunctionaliteiten zijn wijkwerking, onthaal, interventie, slachtofferbejegening, recherche, openbare orde en verkeer. Deze basisfunctionaliteiten worden als noodzakelijk gezien in het verzekeren van een *minimale en gelijkwaardige dienstverlening* “ten gunste van de bevolking”, binnen elke politiezone².

Met deze bijdrage willen we voeding bieden aan het debat over de verdeling van de lokale politiecapaciteit door effectief na te gaan welke de relatie is tussen omgevingsindicatoren en de ingezette FTE's voor vijf van de zeven basisfuncties. Deze verkennende omgevingsanalyse wordt uitgevoerd voor de basisfuncties wijkwerking, interventie, recherche, openbare orde en verkeer. De functies slachtofferbejegening en onthaal worden in deze bijdrage niet meegenomen, aangezien het in deze twee basisfuncties om een minimaal procent van de totaal inzetbare capaciteit in basisfuncties gaat. Wij menen dat de studie van de relatie tussen omgevingsindicatoren enerzijds en de capaciteit in deze basisfuncties anderzijds omwille van die redenen een andere aanpak vereist dan de omgevingsanalyse waarbij omgevingskenmerken als predictoren worden gebruikt.

De twee belangrijkste onderzoeksvragen die deze bijdrage beantwoordt, zijn de volgende: (1) *kunnen we de functiespecifieke inschakeling van FTE's per basisfunctie voorspellen aan de hand van omgevingsindicatoren en op basis van de bestaande morfologische gegevens*, (2) *welke zijn de grote methodologische lessen die we kunnen trekken uit deze omgevingsanalyse?*

Om nu juist die minimale en gelijkwaardige dienstverlening te kunnen garanderen moet bekend zijn welke noden en problemen elke politiezone kent. Pas wanneer er duidelijk zicht is op de situatie van elke politiezone is immers een gelijkwaardige en proportionele verdeling van de beschikbare politiecapaciteit mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan een kleinere politiezone in een landelijke omgeving, zonder gevangenis of voetbalstadion tegenover een meer stedelijke zone met een groeiende studentenbevolking en dagelijkse pendelaars. Uit dit voorbeeld komt echter ook naar voor dat deze contextfactoren in wisselwerking kunnen staan met elkaar en zo een versterkend of eerder temperend effect kunnen hebben.

Wat de noden binnen die zones zijn, wordt kortom onder meer bepaald door de gelegheden- en demografische kenmerken van de zone. Uiteraard erkennen we dat er nog andere factoren zijn die hier een rol in kunnen spelen, zoals het beleid dat op verschillende niveaus gevoerd wordt, de verschillende visies en interpretaties die gegeven worden aan werkingsprincipes. Dit zijn echter subjectieve factoren, die zeer moeilijk consequent in kaart te brengen zijn en bovendien allesbehalve statisch zijn (PONSAERS, 2007).

¹ Aantal operationele politiemensen per 100.000 inwoners

² KB van 17 september 2001 – Koninklijk besluit tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren, B.S., 12/10/2001 (art. 1); De 7e basisfunctionaliteit ‘verkeer’ werd toegevoegd door het KB van 16 oktober 2009. – Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit 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 (B.S. 29/10/2009)

We zijn ons er dan ook van bewust dat de bepaling van capaciteit een uiterst moeilijke, zoniet quasi onmogelijke opgave is omdat tal van andere kwalitatieve factoren de capaciteit van een zone beïnvloeden. Desalniettemin is het inzicht in de globale verdelingen noodzakelijk om een eerste indruk te krijgen over de spreiding van de aantallen. Los daarvan is deze oefening vooral zinvol omdat ze kan leiden tot het optimaliseren van de methodologie die kan gehanteerd worden in het herverdelingsvraagstuk van politiecapaciteit. De omgevingsanalyse, die in deze bijdrage wordt besproken, levert ons enkele inzichten die van het grootste belang zijn bij de vraag naar een alternatief voor de algemene KUL-norm. Dit alternatief is er de dag van vandaag immers nog steeds niet, terwijl de vraag er naar wel erg groot is. De lessen uit deze verkennende analyses en de gevolgen ervan voor de herverdeling van de politiecapaciteit worden besproken.

2. CAPACITEIT EN OMGEVINGSINDICATOREN: GEEN ÉÉN OP ÉÉN RELATIE

Vandaag de dag heerst er een levendige discussie omtrent de financiering van de lokale politie, en meer bepaald over de federale dotatie. De federale dotatie is een bedrag dat de federale politie vrijmaakt en dient te voorzien voor de lokale politiezones (FEDERALE POLITIERAAD, 2009). Het rapport van de federale politieraad vermeldt dat deze dotatie gebaseerd werd op *‘de reële politieaanwezigheid op het terrein (in 1998) zonder dat werd nagegaan of deze aanwezigheid overeenstemt met de invulling van de basispolitiefunctie door de lokale politie’*. Men streefde hiermee naar financieringsgelijkheid. De dotatie werd overigens reeds aangepast eind 2002 (DE RUYVER, 2009). Het spreekt voor zich dat die dotatie in het gedrang komt wanneer zou blijken dat een zone eigenlijk “overbemand” is in verhouding tot het aantal opdrachten die in die specifieke zone worden uitgevoerd. In dat geval wordt de redenering snel gemaakt dat een zone die eigenlijk te veel capaciteit heeft eigenlijk geen of in mindere mate aanspraak dient te maken op die dotatie, maar veeleer dient in te krimpen ten voordele van andere zones waar een capaciteitstekort is.

Hoewel deze redenering misschien eenvoudig en logisch klinkt vanuit een rationeel en economisch perspectief, is het zeer moeilijk om dit probleem aan te pakken. De idee dat een korps voldoende bemand moet zijn om basispolitiezorg te kunnen leveren is immers zeer terecht. Om basispolitiezorg te kunnen leveren, is een minimale capaciteit nodig.

Dit was ook het uitgangspunt toen men in de tweede helft van de jaren 1990 een minimale norm ontwikkelde om de politiecapaciteit in kaart te brengen en te relateren aan de gebiedskenmerken die gerelateerd zijn aan de inzet van politiefunctionarissen. Deze oefening in de studie van de toenmalige politiecapaciteit staat gekend onder de benaming “de KUL-norm”, en resulteerde in een statistische analyse waarbij de totale capaciteit per duizend inwoners gerelateerd werd aan een reeks van structurele omgevingskenmerken.

Van bij aanvang lag de klemtoon op het belang van het identificeren van objectieve omgevingsindicatoren, *extern* aan de eigen werking, vanuit de idee dat de objectieve omgeving een weerspiegeling was van de voedingsbodem voor capaciteitsopslopende activiteiten. Deze filosofie werd overgenomen uit de omgevingscriminologie. Vanuit de omgevingscriminologie ligt de klemtoon op die omgevingskenmerken die criminaliteit mogelijk maken omdat zij potentiële daders aantrekken en slachtofferschap / doelwitselectie vergemakkelijken (zie bijvoorbeeld BRANTINGHAM en BRANTINGHAM, 1981; FELSON en BOBA, 2010). Wat maakt een omgevingscriminologische benadering nu zo interessant? Criminaliteit wordt natuurlijk door individuen gepleegd, maar daderkenmerken zijn nu eenmaal niet prominent aanwezig in politieel geregistreerde criminaliteit. Daarentegen is uit vroeger onderzoek geweten dat informatie over de pleegplaatsen op hogere aggregatieniveaus, zoals de fusiegemeente en hoger wel degelijk betrouwbaar en geldig wordt ingevuld (PAUWELS, 2002). Vaak is de omgeving dus de enige zekerheid die men heeft: de omgeving zal er morgen

nog steeds hetzelfde uitzien, maar de dader wellicht niet. Omgevingen zijn nu eenmaal om verschillende redenen kwetsbaar om doelwit te worden. Daarom kan men maar beter bij het bepalen van de capaciteit specifiek rekening houden met omgevingskenmerken. Wanneer deze idee afkomstig uit de omgevingscriminologie wordt toegepast op de studie van capaciteit vanuit een geaggregeerd perspectief (de politiezone) spreekt men vaak over opportuniteitskenmerken die bijvoorbeeld een bepaalde zone kwetsbaar maken voor problemen inzake verkeer, interventie, rekerchewerk, dienstverlening aan de bevolking, In zones die hoog scoren op capaciteitsopslopende kenmerken kan men een verhoogde inzet verwachten in de basisfuncties. Er is een fundamenteel probleem wanneer de omgeving en het aanbod uit evenwicht zijn: bij een tekort kan de basispolitiezorg niet naar behoren worden uitgevoerd en bij een teveel worden de juiste mensen niet op de juiste plaatsen ingezet. Deze algemene norm voor de totale politiec capaciteit (uitgedrukt in verhouding tot het aantal inwoners van een zone) werd gehanteerd als maatstaf voor de verdeling van de federale dotatie en bleef niet zonder kritiek (RMJ, 2001; De Moor, 2002; Declerck, 2003).

Factoren die inwerken op de lokale context zijn daarentegen objectief, in grote mate politie-extern, en meer structureel (zij het niet altijd statisch). Deze lokale factoren maken dat de ene buurt de andere niet is (PAUWELS 2002), wat ook weerspiegeld wordt in de manier waarop de zeven basisfunctionaliteiten ingevuld worden. Deze kenmerken van een zone zullen immers de nood aan politiec capaciteit bepalen, waarbij sommige kenmerken zwaarder zullen wegen (meer “capaciteitsopslopend” zullen zijn) dan andere. De keuze van deze kenmerken impliceert echter een beleidskeuze en bevat in die zin een normatieve dimensie. Het bepaalt immers in grote mate welke financiering een zone zal krijgen en is in dat opzicht gevoelige materie. Temeer daar de gevolgen die deze norm kan hebben voor individuele korpsen niet altijd duidelijk zijn: Wat te doen met korpsen die een minimale norm overschrijden? Het vastleggen van een dergelijke norm is meer dan een boekhoudkundige operatie waarbij met getallen geschoven wordt.

De KUL-norm had tot doel na te gaan in welke mate de toenmalige totale en reële capaciteit in een politiezone in evenwicht was met objectieve omgevingsindicatoren (KESTELOOT, VAN HECKE, DE MAESSCHALCK & DICKENS, 2000). Het politielandschap is echter grondig veranderd na de hervorming. De KUL-norm dateerde van voor de politiehervorming en gaf geen genuanceerd beeld van de politiec capaciteit in de basisfuncties zoals die momenteel worden voorzien in de basispolitiezorg. Ook de federale politieraad vermeldt dat de KUL-norm ingehaald is door de realiteit: in eerste instantie was de KUL-norm de sleutel die capaciteit verdeelde binnen de lokale politie en het aandeel van de federale politie in het lokale niveau. Doordat lokale autoriteiten hun investeringen in de lokale politie opschroefden en een aantal leden van de federale naar de lokale politie werden overgeheveld (FEDERALE POLITIERAAD, 2009), is het beeld dat ten tijde van de KUL-norm heerste, vandaag de dag voorbijgestreefd. Een actualisering is tot op heden niet gebeurd, hoewel het politielandschap wel grondig veranderd is. Een belangrijke vraag is daarom in welke mate de ingezette capaciteit in die basisfuncties in overeenstemming is met de omgevingskenmerken die aan die basisfuncties zijn gerelateerd.

Om die vraag in algemene zin te kunnen beantwoorden zijn twee zaken vereist: (1) een meetinstrument dat de ingezette FTE's telt per basisfunctie, en daar is een goed uitgebouwde morfologische statistische databank voor nodig, en (2) een analyse van de relatie tussen omgevingskenmerken van de zone en het aantal politiemensen dat ingezet wordt in elke basisfunctie in elke zone³. Hier knelt het schoentje: van meetinstrumenten

³ Een dergelijke algemene analyse kan zonder problemen gebeuren op basis van de gegevens afkomstig uit de loonmotor (deze bevat alle personen die op de ‘payroll’ staan) en op basis van de gegevens omtrent de morfologie van de politie

wordt veel verwacht, maar zij zijn verre van perfect. Elke meting is onderhevig aan ruis en vereist een geldig en overal op systematische wijze toegepast tel- en registratiesysteem. In wezen gelden hier dezelfde knelpunten als de problemen die bestaan bij de creatie van een politionele criminaliteitsstatistiek. Tellen is nooit het probleem geweest, maar uniform tellen en weten wat men telt wel (GOETHALS *et al*, 2002).

Door de oefening te maken en na te gaan in welke mate de huidige capaciteitsgegevens gerelateerd zijn aan omgevingsindicatoren krijgen we een inzicht in de bestaande data. Wanneer we de vraag stellen naar de relatie tussen omgevingsindicatoren en basisfuncties, moeten we bovendien afstappen van de tot voorheen gangbare praktijk van het uitvoeren van een algemene analyse van de relatie tussen omgevingsindicatoren en capaciteit. Een algemene analyse van de totale politiecapaciteit is echter misleidend en weinig genuanceerd want een korps kan voldoende groot zijn in exacte aantallen, terwijl de verdeling van de bestaande capaciteit niet evenredig is ingezet in de diverse basisfuncties. De contextfactoren die een invloed hebben op de benodigde politiecapaciteit kunnen bovendien variëren naargelang de basisfunctie die we bestuderen. Laat ons eerst even stilstaan bij de inhoud van de basisfuncties waarvan we willen nagaan in welke mate deze gerelateerd zijn aan omgevingsindicatoren.

3. DE INHOUD VAN DE BASISFUNCTIES

Vooraleer in te gaan op de werkwijze en resultaten, lijkt het ons essentieel stil te staan bij de inhoud en normering die bestaat in de basisfuncties voor de welke we de capaciteit relateren aan objectieve omgevingsindicatoren. Immers, de keuze van indicatoren wordt inhoudelijk bepaald door de doelstellingen die men tracht te beogen met de invulling van de basisfunctie. In deze bijdrage presenteren we de resultaten van een reeks van statistische oefeningen waarbij vijf van de zeven basisfuncties onder de loop worden genomen. De functies slachtofferbejegening en onthaal worden in deze bijdrage zoals eerder gesteld niet meegenomen.

3.1. Wijkwerking

Het K.B. organisatie- en werkingsnormen omschrijft wijkwerking als “... *het aanbieden van een zichtbare, aanspreekbare en contacteerbare politiedienst, die in haar werking maximaal georiënteerd is op de behoeften en de verwachtingen van haar omgeving. Deze functie wordt georganiseerd op basis van een geografische indeling van het grondgebied van de zone, rekening houdend met de lokale omstandigheden en de bevolkingsdichtheid.*”⁴.

Het K.B. organisatie- en werkingsnormen (art.2) voorziet een minimale inzet van 1 buurtinspecteur per 4000 inwoners. Deze norm kan worden aangepast naargelang het gaat om een ruraal of verstedelijk gebied. VANDEVOORDE *et al*. (2003)⁵ vermelden dat de federale overheden voorzien dat de verhouding van 1 buurtinspecteur op 4000 inwoners wordt behouden in de rurale zones, maar dat kan worden opgetrokken naar 1 buurtinspecteur per 3000 inwoners in de stedelijke gebieden en naar 1 buurtinspecteur per 2000 inwoners in de grootstedelijke gebieden. Deze normen, zo concluderen zij in hun onderzoek, worden over het algemeen bereikt maar blijken onvoldoende te zijn om het hoofd te bieden aan het omvangrijke takenpakket.

⁴ KB van 17 september 2001 – zie voetnoot 1.

⁵ Deze studie werd uitgevoerd op vraag van de Minister van Binnenlandse Zaken, die in 2001 vroeg een onderzoek uit te voeren dat moest resulteren in een advies betreffende de wenselijkheid en haalbaarheid van de functionele normen die in het K.B. organisatie- en werkingsnormen naar voor worden gebracht.

3.2. Interventie

De functie interventie bestaat er volgens het K.B. organisatie- en werkingsnormen (art. 4, B.S. 12 oktober 2001) in *“om binnen een passende termijn een antwoord te bieden op elke oproep waarbij een politionele interventie ter plaatse noodzakelijk is. Deze functie wordt op permanente wijze binnen elke politiezone georganiseerd, rekening houdend met de frequentie en de aard van de oproepen, en inzonderheid de ernst en de dringendheid van het gevraagde optreden.”* Deze basisfunctie staat in voor de afhandeling van alle oproepen die plaatsvinden op het grondgebied van de politiezone, ongeacht de herkomst van de hulpvrager.

Het K.B. organisatie- en werkingsnormen (art. 4) vraagt aan elke politiezone om over minimum 1 interventieploeg te beschikken die 24 uur op 24 bereikbaar en beschikbaar is om noodoproepen te beantwoorden. Daar de inzet van één interventieploeg in veel steden en gemeenten ontoereikend is om tegemoet te komen aan de af te handelen noodoproepen, voorziet het K.B. de mogelijkheid om naast de verplichte interventieploeg, één of meerdere bijkomende piekploegen in te zetten, elk gedurende 84u per week. Indien een politiezone ten gevolge van een uitzonderlijke crisissituatie een tekort heeft aan beschikbare interventiediensten kan op basis van de Ministeriële Omzendbrief PLP 27⁶ een beroep worden gedaan op interventiediensten van naburige politiezones (VANDEVOORDE *et al.*, 2003).

3.3. Recherche

Art. 6 van het K.B. organisatie- en werkingsnormen (B.S. 12 oktober 2001) omschrijft de basisfunctie lokale opsporing en lokaal onderzoek als *“de uitvoering van de opdrachten die bij voorrang door de lokale politie worden vervuld overeenkomstig artikel 5, derde lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.”* De ministeriële omzendbrief PLP 10 (B.S. 16 oktober 2001) geeft een meer gedetailleerde definiëring en omschrijft deze basisfunctie als het uitvoeren van *“recherchetaken in het kader van de basispolitiezorg, meer bepaald alle opdrachten van gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone, evenals het vervullen van sommige gerechtelijke politieopdrachten van federale aard (art. 3, lid 2 WGP). Deze activiteiten worden gedaan in uitvoering van opdrachten (kantschriften) van de onderzoeksrechters en procureurs des Konings of, in geval van aanvankelijke vaststellingen van misdrijven, ambtshalve aangevat.”*

Deze basisfunctie staat voornamelijk onder invloed van het aantal feiten dat in de politiezone wordt gepleegd en behelst dus terreingebonden onderzoeksoopdrachten. Enerzijds staan de lokale recherchediensten in voor het verrichten van opsporings- en gerechtelijk onderzoek. Anderzijds staan de lokale recherchediensten in voor het uitvoeren van gerechtelijke taken.

De ministeriële omzendbrief ZPZ 12⁷ geeft met betrekking tot capaciteitsaanwending voor lokale recherchetaken een minimum- en maximumnorm weer van *10 tot 15% van de totale capaciteit*. Voor de fenomeengerichte activiteiten en projecten, waar preventie en proactief werken centraal staan, vraagt zij 10% te voorzien. Hoe zij dit concreet toegepast wil zien binnen de basisfunctie lokale opsporing en lokaal onderzoek wordt niet gespecificeerd. Het K.B. organisatie- werkingsnormen stelt een duidelijkere minimumnorm op:

⁶ M.O. PLP 27 van 4 november 2002 inzake de intensifiëren en bevordering van de interzonale samenwerking, B.S., 4 december 2002.

⁷ M.O. ZPZ 12 van 22 december 2000 betreffende het algemeen raam- en werkingskader van de politiezones, B.S., 25 januari 2001.

in dit KB wordt elke politiezone gevraagd om minimum 7% van het operationeel kader te voorzien voor het verzekeren van deze basisfunctie. Voor politiezones met een globaal effectief van minimum 230, wordt deze minimumnorm opgetrokken tot 10%.

3.4. Openbare orde

Art. 7 van het K.B. organisatie- en werkingsnormen (B.S. 12 oktober 2001) omschrijft deze functie als *“het vrijwaren en, in voorkomend geval, het herstellen van de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid.”*

Het K.B. organisatie- en werkingsnormen (B.S. 12 oktober 2001) vraagt aan elke politiezone om te voorzien in **een officier van bestuurlijke politie** die permanent bereikbaar en terugroepbaar is om binnen de kortst mogelijke tijd zijn functie op te nemen.

3.5. Verkeer

Op basis van art. 16 WPA dient de lokale politie in te staan voor de handhaving van het verkeer. Zoals hierboven aangehaald, hoorde deze opdracht tot voor kort bij de basisfunctie handhaving van de openbare orde. Op aanraden van de commissie DE RUYVER (2007) werden deze verkeersopdrachten onder een aparte, zevende basisfunctie geplaatst. De nood aan een voldoende uitgebouwde, opgeleide en uitgeruste permanente verkeerspolitie werd ook door VANDEVOORDE *et al.* (2003) bevestigd. Verkeersopdrachten blijven echter onmiskenbaar bijdragen tot het handhaven van de openbare orde. Zij dragen bij tot het beheren van de verkeersveiligheid, de strijd tegen verkeersinbreuken en een vlot verkeer op het grondgebied van de zone. Dat deze basisfunctie zich richt op de mobiliteit binnen de politiezone, is duidelijk. In het K.B. van 16 oktober 2009 tot wijziging van het K.B. van 17 september 2001 (B.S. 29 oktober 2009) worden de verkeerstaken gegroepeerd rond vier assen.⁸

4. SELECTIE VAN POTENTIËLE OMGEVINGSINDICATOREN

4.1. Voorwaarden voor indicatoren

In deze verkennende bijdrage hebben we een selectie gemaakt van zestien indicatoren die elk afzonderlijk om inhoudelijke redenen van belang kunnen zijn bij de inzet van politiecapaciteit in de basisfuncties. Deze lijst kwam tot stand op basis van een beperkte literatuurstudie, de praktijk van vroegere capaciteitsstudies (KESTELOOT, VAN HECKE, DE MAESSCHALCK & DICKENS, 2000; VANDER BEKEN, PONSAERS, Defever & PAUWELS, 2003; DE RYNCK, z.d.; Rekenhof, 2004; Smolders, C. *et al.*, 2008) en uiteraard de algemene toegankelijkheid en beschikbaarheid van indicatoren. Bij dit laatste willen we toch nog eens stilstaan. De

⁸ Deze assen vertonen enige gelijkenis met de vier categorieën VANDEVOORDE *et al.* (2003) onderscheiden. De eerste as betreft de preventieve en repressieve verkeersacties. De preventieve acties bestaan uit (1) het organiseren en ondersteunen van verkeerseducatieve initiatieven, (2) het voeren van en ondersteunen van verkeersveiligheidscampagnes met het oog op sensibilisatie (PLP 10, B.S. 16 oktober 2001) (3) proactief optreden inzake te verwachten of bestaande mobiliteits- en verkeersproblemen en (4) het ontwikkelen van een communicatiebeleid betreffende deze materie. De repressieve acties omvatten (1) de strijd tegen fenomenen die verkeersonveiligheid in de hand werken en (2) het handhaven van de verkeersregels. De tweede as omvat de verkeersregeling bij ernstige en onverwachte verstoringen van de mobiliteit. Zo staat politie in voor een vlot verkeer, zoals voorgeschreven in de PLP 10. Het vaststellen van verkeersongevallen wordt geplaatst onder de derde as. De vierde as omvat het verlenen van advies aan de bevoegde overheden inzake mobiliteit en verkeersveiligheid. In tegenstelling tot het K.B. organisatie- en werkingsnormen (2001) geeft het KB van 2009 een duidelijkere en concretere taakomschrijving weer (VAN NUFFEL, 2009).

beschikbaarheid van indicatoren is beperkt. Socio-economische indicatoren zijn wijd verspreid en uiteraard toegankelijk. Sommige indicatoren zijn dit echter niet maar kunnen gemakkelijk zelf aangemaakt worden, zoals het feit of een zone een grensgebied is of niet. Uit vroeger onderzoek naar de relatie tussen omgevingsindicatoren en capaciteit in de gerechtelijke zuil (VANDER BEKEN, PONSAERS, Defever & PAUWELS, 2003) werd vastgesteld dat er een behoefte bestaat aan heel gedetailleerde indicatoren die verwijzen naar de aanwezigheid van potentiële doelwitten die eigenlijk allemaal heel sterk samenhangen op geaggregeerd niveau (zoals het aantal banken, winkelcentra, bankautomaten,...). De winst die men doet bij het selecteren van deze gedetailleerde indicatoren bleek nihil te zijn. Met deze bevinding werd rekening gehouden bij de selectie van indicatoren. In tegenstelling tot de vroegere eerder algemene capaciteitsstudies worden de geselecteerde indicatoren selectief ingezet op basis van hun inhoudelijke samenhang met de specifieke basisfuncties.

Deze differentiatie laat niet enkel toe om specifieke noden en behoeften te detecteren maar bovendien ook om de vergelijking te maken tussen functiespecifieke tekorten en algemene tekorten. Dat dit inzicht van heel groot belang is, hoeft weinig verder betoog: de vaststelling dat sommige zones in globo over voldoende capaciteit beschikken, maar waarin er een scheeftektrekking is waar te nemen naar basisfuncties is van een totale andere orde dan de vaststelling dat een zone over de gehele lijn over tekorten of overschotten beschikt. Hieronder bespreken we de geselecteerde indicatoren⁹.

4.2. Geselecteerde indicatoren

Een eerste indicator die volgens ons van belang is, is de totale bevolking in de politiezone. Gezien de basisfunctie wijkwerking gericht is op de bewoners van de politiezone is het logisch dat er meer wijkinspecteurs nodig zullen zijn naargelang het aantal bewoners stijgt. En als het aantal inwoners van een politiezone stijgt, zal er – rekening houdende met het stijgende aantal noodoproepen – een toename van de interventiedienst moeten volgen om tegemoet te komen aan de stijgende werkdruk. Een stijging van het aantal inwoners in een politiezone kan daarnaast ook betekenen dat er een stijgende werkdruk zal zijn voor de lokale rechedienst. Hier wordt er van uitgegaan dat dichtbevolkte gebieden, omwille van de meer aanwezige opportuniteitsindicatoren, een zwaardere werklast zullen ondervinden. Een tweede relevante indicator is het aantal leefloners en uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekenden. Het gaat om twee belangrijke indicatoren van economische deprivatie. Deze tast de sociale cohesie en de wil om collectief als buurt problemen op te lossen aan. Deze indicator wordt in rekening gebracht bij de berekening van de capaciteit in de basisfuncties wijkwerking, interventie, lokale opsporing en onderzoek en openbare ordehandhaving. Een derde indicator betreft het aantal inschrijvingen en uitschrijvingen van mensen in de politiezone. Het gaat als het ware om het permanent inventariseren van de bewoning in de wijk. In eerste instantie is dit een belangrijke variabele aangezien elke adresverandering geverifieerd moet worden door de wijkagent. In gebieden waar de bevolking een groot verloop kent, zal de wijkinspecteur veel tijd spenderen aan het uitvoeren van adrescontroles en dus tijd dienen te investeren in kennismaking. In tweede instantie heeft het aantal adresveranderingen, in de literatuur residentiële mobiliteit, een effect op de sociale cohesie in de buurt en wordt er meer overlast en kleine criminaliteit en burenruzies vastgesteld in dergelijke buurten (HARDYNS & PAUWELS, 2010). Dit kan dan weer

⁹ De inhoud van de indicatoren wordt hierbij kort besproken. Hoewel deze geselecteerde indicatoren mogelijks een aantal kritische vragen oproepen bij de lezer, kunnen we hier omwille van richtlijnen omtrent de omvang van het artikel (beperkt aantal woorden) echter niet meer in detail op ingaan.

gevolgen hebben voor overlast in de buurt, wat werk genereert voor de wijkinspecteur. Deze indicator wordt specifiek meegenomen voor de functie wijkwerking. Een vierde indicator is het percentage woningen met een klein comfort. Ook deze variabele geeft mee uitdrukking aan de mate van sociale achterstelling in een (deel van een) politiezone en wordt meegenomen bij de berekening van de wijkwerking en de interventie. Een vijfde indicator die medebepalend kan zijn, is het aantal statistische sectoren op het niveau van de fusiegemeente in een politiezone (NIS-sectoren). Hoe meer NIS-sectoren, hoe meer “gemeenschappen” (communities) aanwezig kunnen zijn in de politiezone, wat een invloed kan hebben op de nood aan capaciteit van de wijkwerking¹⁰. Een zesde indicator is de uitrustingscore van een gemeente. Dit is een complexe en samengestelde variabele die bepaald werd op basis van de morfologische en functionele verstedelijking van een zone. De indicator is gebaseerd op onderzoek van VAN HECKE (2002) en wordt in rekening gebracht bij de capaciteitsbepaling van de basisfuncties interventie, lokale opsporing en onderzoek, openbare ordehandhaving en verkeer).

Als **zevende** indicator wordt de aanwezigheid van landsgrenzen meegenomen. Deze indicator is een dummy-variabele die een score 1 kreeg indien de zone grenst aan Frankrijk, Nederland, Luxemburg of Duitsland. Onderzoek van VANDEVOORDE *et al.* (2003) wees er immers op dat de armoede in Noord-Frankrijk mee aan de basis ligt van de grenscriminaliteit in de aangrenzende politieregio's. Er is voornamelijk sprake van een hoger aantal drugsdelicten en autodiefstallen (VERMEULEN, DE BUSSE & CRUYSSBERGHS, 2003). Ook het grensgebied met Luxemburg en Frankrijk ondervindt, met een stijgend aantal overvallen en hold-ups, de invloed van de landsgrenzen op de aanwezige criminaliteit (VAN RANSBEEK, z.d.). Het achtervolgingsrecht van de interventiepolitie valt weg (of wordt beperkt, afhankelijk van land tot land) wanneer zij de landsgrenzen oversteekt. Deze indicator werd meegenomen voor de basisfuncties interventie lokale opsporing en onderzoek en openbare ordehandhaving.

De totale oppervlakte van de zone werd als achtste potentiële indicator meegenomen bij de basisfuncties interventie, opsporing en openbare orde.

Daarnaast wordt rekening gehouden met de mate waarin druggebruik in de politiezone bepalend is voor de werklust binnen de basisfunctie interventie. Er wordt van uit gegaan dat druggebruik een correlatie zal vertonen met druggerelateerde overlast. Tevens gaan we uit van een correlatie tussen druggebruik en het aantal incidenten dat zich voordoet onder invloed van drugs. In beide gevallen zal de lokale politie moeten optreden teneinde de overlast te beëindigen. Deze negende indicator wordt uitgedrukt in het aantal patiënten per 10000 inwoners dat subutex of methadon gebruikt. (FEDERALE POLITIE, 2011c) en wordt geselecteerd in functie van de capaciteitsvoorspelling van de basisfuncties interventie en lokale opsporing en onderzoek.

Als tiende indicator wordt rekening gehouden met het aantal gepleegde criminele feiten voor drie misdrijfvormen: autodiefstal, woninginbraak en opzettelijke slagen en verwondingen. Er wordt gekozen voor deze drie vormen van criminaliteit omwille van de hoge aangiftebereidheid (en bijgevolg lager dark number) voor deze feiten. Daarbij baseren we ons op drie grote redenen (FEDERALE POLITIE, 2011d). *Ten eerste* doen slachtoffers aangifte om – in geval van diefstal – hun gestolen goederen terug te krijgen. *Ten tweede* beogen zij met hun aangifte het ontvangen van een bewijs voor de verzekering. Een derde reden om over te gaan tot aangifte is dat het slachtoffer hoopt dat de dader kan worden gevat. Daarnaast is er ook een zicht op het percentage van *meldingen* aangaande deze feiten. (VAN DEN BOGAERDE, VAN DEN STEEN & DE BIE, 2010) Opzettelijke slagen en verwondingen kennen een lagere aangiftebereidheid, maar de ernstigere

¹⁰ Voor meer informatie betreffende politiewerk in een heterogene setting verwijzen wij de lezer door naar o.a. BOVENKERK, EASTON, MOOR & PONSAAERS (2010).

vormen worden wel relatief vaker aangegeven en het zijn deze ernstigere vormen die een politionele interventie vereisen. De drie misdrijfvormen werden meegenomen bij de capaciteitsbepaling van de functies interventie en lokale opsporing en onderzoek.

TABEL 1. FUNCTIESPECIEKE PREDICTOREN

	Wijk- werking	Inter- ventie	Lokale opsporing en onderzoek	Openbare orde- handhaving	Verkeer
Totale bevolking ¹¹	x	x	x		
Aantal leefloners ¹²	x	x	x	x	
Aantal in- en uitschrijvingen ¹³	x				
Aantal woningen met een klein comfort ¹⁴	x	x			
Aantal NIS-sectoren ¹⁵	x				
Uitrustingscore ¹⁶		x	x	x	x
Aanwezigheid landsgrenzen ¹⁷		x	x	x	
Totale oppervlakte van de zone		x	x	x	
Aantal patiënten per 10000 inwoners dat subutex of methadon gebruikt ¹⁸		x	x		
Aantal gepleegde criminele feiten voor drie misdrijfvormen ¹⁹		x	x		
Aantal kilometers verharde wegen ²⁰		x			x
Aantal verkeersslachtoffers ²¹					x
Verkeersdensiteit ²²					x
Totaal aantal niet-genaturaliseerde vreemdelingen ²³			x		
Aantal penitentiaire instellingen ²⁴				x	
Theoretische capaciteit van voetbal- stadia in 1ste en 2de klasse ²⁵				x	

¹¹ Statbel, residerende wettelijke bevolking op 1 januari 2008. Alle gegevens, waar de vermelding staat dat het van de dienst statistiek van ‘Statistics Belgium’ (Statbel) komt, kan men verkrijgen door een digitale aanvraag (e-mail: info.stat@economie.fgov.be).

¹² Aantal leefloners: (gemiddelde voor 2008).
Aantal uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekende: (gemiddelde voor 2008).

¹³ Statbel, aantal voor 2008.

¹⁴ Statbel, volkstelling 2001 (in procent van het totaal aantal woningen met gekend comfort).

¹⁵ Statbel, gegevens voor 2008.

¹⁶ E. Van Hecke, Actualisering van de uitrustingscore: aangepaste versie, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 2002.

¹⁷ Afzonderlijke dummy-codering.

¹⁸ Gegevens van augustus 2006 tot juli 2007 ; Ledoux, Y. (15/01/2008). Enregistrement national des traitements de substitution [elektronische versie]. SSMG: http://www.ssmg.be/new/files/IMP_Toxico_RapportENTS2007.pdf [25/03/2010].

¹⁹ Federale Politie 2006, deze gegevens zijn te verkrijgen op aanvraag bij de Federale Politie.

²⁰ Statbel, 2005

²¹ Statbel, 2008

²² Statbel, 2005

²³ Statbel, 2008

²⁴ Activiteitenverslag 2008 van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen

²⁵ Voetbalseizoen 2009-2010, websites desbetreffende voetbalploegen, 0-10000 zitplaatsen betekent een score 1, 10000-20000 betekent een score 2, enz.. Een nul werd gescoord als men geen eerste of tweede klasse voetbalploeg in de politiezone heeft.

Het aantal kilometers verharde wegen is een elfde indicator waarvan de invloed op de capaciteitsbepaling van de basisfunctie interventie en verkeer wordt nagegaan. Het Belgisch instituut voor de verkeersveiligheid [BIVV] werkt op 3 factoren die kunnen bijdragen aan verkeersveiliger omgeving: (1) de weggebruiker, (2) het voertuig en (3) de wegen. Wat betreft deze laatste factor haalt zij het belang aan van *“de herinrichting en aanpassing van de infrastructuurle omgeving met het oog op de vermindering van het aantal ongevallen en de bevordering van de verkeersleefbaarheid in bewoonde zones. Algemene aanbevelingen en richtlijnen worden uitgewerkt en gepubliceerd, terwijl advies wordt verleend aan de wegbeheerders met betrekking tot concrete projecten voor de herinrichting van het wegennet”*. (BIVV, 2011). Deze opdracht valt echter niet alleen onder de verantwoordelijkheid van het BIVV. Rekening houdende met de adviesverlenende functie die de basisfunctie verkeer met zich meebrengt, gaan we er van uit dat hier taak ook is weggelegd voor de lokale politie. Het aantal verkeersslachtoffers wordt meegenomen als twaalfde indicator. Onder deze noemer vallen het aantal verkeersongevallen met louter stoffelijke schade en die met lichamelijke schade (al dan niet met dodelijke afloop). Ongeacht het gegeven dat verkeersongevallen doorsnee door de interventiepolitie worden vastgesteld, worden ze omwille van hun materie binnen de basisfunctie verkeer behandeld. Er wordt van uitgegaan dat een groter aantal verkeersongevallen een hogere werklust genereert binnen deze functie en hierdoor meer capaciteit vraagt. Dit is niet alleen het geval omdat de nodige vaststellingen moeten worden gedaan, maar ook omdat de nodige analyses moeten worden getrokken (in overeenstemming met de vierde hoofdopdracht binnen deze functie) teneinde de verkeersveiligheid in de politiezone te bevorderen. De verkeersdensiteit wordt meegenomen als dertiende indicator en kan een invloed hebben op de werklust binnen de functie verkeer. Een stijgend autogebruik (FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, 2011), bijvoorbeeld ten gevolge van woon-werkverkeer of zakelijk verkeer (KMVO, 2011) zorgt voor druk bereden wegen. We gaan er van uit dat een drukker bereden wegennet, een verklaring kan zijn voor een hogere capaciteitsbesteding binnen deze functie. Het totaal aantal niet-genaturaliseerde vreemdelingen wordt meegenomen als veertiende indicator en wordt specifiek ingezet bij de functie recherche. Het aantal penitentiaire instellingen van de Federale Overheidsdienst Justitie is de vijftiende indicator die wordt meegenomen in deze analyse. Deze wordt ingezet bij de functie openbare orde. Theoretische capaciteit van voetbalstadia in eerste en tweede klasse is de zestiende indicator die in deze analyse wordt meegenomen en gebruikt wordt als voorspeller voor de functie openbare orde.

5. GEHANTEERDE MORFOLOGISCHE DATA EN METING VAN DE CAPACITEITSVARIABLEN

Als vertrekpunt voor de studie van de bestaande capaciteit en omgevingsindicatoren werd gebruik gemaakt van de gegevensbank van de morfologie. De gebruikte data verwijzen naar de toestand op 31 december 2008. De officiële rapporten met de morfologische informatie zijn vrij verkrijgbaar voor wetenschappelijk onderzoek.²⁶ Daarin wordt het aantal FTE's gerapporteerd voor drie categorieën van werknemers in de basisfuncties: zij die aangesteld zijn met een aanstellingspercentage van minder dan 50%, zij die aangesteld zijn met een percentage tussen 50% en 80% en zij die meer dan 80% aangesteld zijn. Er wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen operationelen en calog-personeel. Deze gegevens zijn gebaseerd op een vragenlijst die de lokale politie jaarlijks dient in te vullen ten behoeve van de voeding van de morfologische databank²⁷. De ruwe gegevens uit de rapporten zijn echter niet onmiddellijk bruikbaar voor de analyses die we in deze

²⁶ Zie: <http://www.infozone.be/prog-morpho/morpho-n.htm> (26-12-2011)

²⁷ <http://www.infozone.be/prog-morpho/morpho-n.htm#act> (13-01-2012)

bijdrage beogen. In theorie zou de optelsom van de drie categorieën per basisfunctie moeten volstaan om de afhankelijke variabelen te bekomen die in deze bijdrage vereist zijn. Toch hebben we dit niet gedaan. Het risico op dubbeltellingen is dermate groot dat we besloten hebben om enkel rekening te houden met de groep die tussen 50-80% is aangesteld en de groep die meer dan 80% is aangesteld (per basisfunctie). Bovendien ontbreekt elk zicht op de kwaliteit van deze gegevensbron. Er is immers een verschil met betrekking tot beschikbare inzet tussen iemand die halftijds werkt en iemand die 80 procent werkt. De gegevens zoals deze op dit moment worden bijgehouden volstaan echter niet om een meer gedetailleerd beeld te bekomen.

De groep van operationelen die tussen 50-80% werken in een basisfunctie werd herwogen om dubbeltellingen te vermijden. *Bij dubbeltellingen wordt de reële capaciteit immers overschat.* De FTE's in deze groep werden gewogen met een factor van 0.65 (50% + 80% / 2). We zijn er ons van bewust dat dit niet perfect is, maar het is de beste benadering die voorhanden is binnen de huidige mogelijkheden.

5.1. Vergelijking met loonmotor

Om op een of andere manier zicht te krijgen op de datakwaliteit werden deze herwogen gegevens naast de gegevens afkomstig uit de loonmotor gelegd. Deze laatste bevat informatie over iedereen die op de “payroll” van de lokale politie staat (SSGPI, 2011). Dit is een belangrijke kwaliteitscontrole want zo kunnen gegevens uit de morfologische rapporten nooit meer capaciteit bevatten dan de gegevens uit de loonmotor, omdat het steeds om een beperktere groep van functionarissen gaat. Bovendien stelden we een ander probleem vast: er zijn redenen om aan te nemen dat de gegevens afkomstig van de morfologische vragenlijst niet even geldig worden ingevuld voor elke basisfunctie.

Dit stelden we vooral vast bij de functie openbare orde. Dit is wellicht eigen aan de functie. Ongeveer de helft van de zones vulde voor deze functie geen specifieke gegevens in. Wij kunnen hiervoor natuurlijk geen sluitende verklaring geven, maar we vermoeden dat dit veeleer te maken heeft met de onduidelijke definitie van openbare orde. Het klinkt plausibel dat zones die slechts af en toe te kampen hebben met problemen gerelateerd aan openbare orde deze capaciteit uit een andere basisfunctionaliteit halen (wellicht bij interventie) zonder daarvoor te voorzien in een afzonderlijke registratie van FTE's onder de noemer “openbare orde”. We moeten uiteraard ook bij deze praktijk kanttekeningen maken.

Men kan niet verwachten dat beide meetinstrumenten dezelfde resultaten hebben. Immers: de loonmotor bevat niet enkel informatie over het aantal effectieven in basisfuncties, maar ook in alle andere functies (o.m. leidinggevend). Echter, uit deze voorbereidende analyse bleek dat de verschillen in regel groot waren: in sommige politiezones waren de absolute capaciteitsverschillen tussen de morfologische databank en de loonmotor verwaarloosbaar en in andere zones zeer groot. Tot slot identificeerden we enkele zones waarbij het aantal FTE's op basis van de morfologische databank de totalen afkomstig uit de loonmotor overschreed. Dit vormde een reëel probleem en roept op zijn minst vragen op bij de validiteit van de morfologische databank. Het is om voorgaande redenen duidelijk dat we de morfologische data niet voor elke zone zouden kunnen gebruiken om zicht te krijgen op de capaciteit in de verschillende basisfuncties.

5.2. Verhouding tussen basisfuncties

De gegevens van de morfologie leerden ons alvast hoe de verhoudingen in basisfuncties liggen. Deze verhoudingen worden weergegeven in tabel 2. Hieruit blijkt dat 21.36% van de

inzetbare capaciteit in basisfuncties gaat naar de functie wijkwerking. 3.05% gaat naar de functie onthaal. 41.89% gaat naar de functie interventie. 3.11% gaat naar de functie openbare orde. 6.43% gaat naar de functie verkeer. 9.74% gaat naar de functie lokale recherche. 0.44% gaat naar de functie slachtofferbejegening. Kortom, interventie, wijkwerking en recherche vormen de drie belangrijkste pijlers van de basisfunctionaliteiten.

Om de scheeftrekking in de originele data verkregen uit de morfologische databank enigszins recht te trekken, werd besloten om (1) de verkennende omgevingsanalyses uit te voeren op een gelegenheidssteekproef: deze werd samengesteld uit honderd politiezones waarvan de totale capaciteit (berekend op basis van de morfologische data) het minst afweek van de totale capaciteit van de loonmotor en (2) voor deze zones werden de verhoudingsgetallen voor de basisfuncties dan toegepast op de gegevens van de loonmotor. Het resultaat is een correctie voor de tekortkoming in de telling van FTE's in basisfuncties van de morfologische databank. Met andere woorden, de data van de morfologie leverde ons het aandeel van de totale capaciteit dat voor elke basisfunctie wordt aangewend. Deze werden toegepast op de data van de loonmotor, zodoende de reële capaciteit zo dicht mogelijk te benaderen. Dit is weer niet optimaal maar wel een “*best educated guess*”. Deze nieuwe functiespecifieke capaciteitscijfers vormden de afhankelijke variabelen voor de omgevingsanalyses.

TABEL 2. GEMIDDELDE SPREIDING (IN PERCENTAGES) O.B.V. MORFOLOGISCHE DATA (VOOR 100 ZONES MET DE KLEINSTE AFWIJING T.O.V. DE LOONMOTORTOTALEN)

Basisfunctie	Gemiddeld aandeel (%)
Wijkwerking	21,36
Onthaal	3,05
Interventie	41,89
Openbare orde	3,11
Verkeer	6,43
Lokale opsporing & onderzoek (recherche)	9,74
Slachtofferbejegening	0,44

Bron: eigen analyse op basis van de gegevens van de morfologie

6. STATISTISCHE ANALYSEMETHODE

De methode van de meervoudige OLS-regressieanalyse wordt toegepast om de capaciteit per basisfunctie te gaan beschrijven als functie van omgevingsindicatoren die eigen zijn aan de basisfuncties. Onze werkwijze lijkt op het eerste zicht analoog te zijn aan de werkwijze zoals die werd toegepast ten tijde van de KUL-norm. Toch zijn er enkele substantiële nuanceverschillen:

(1) We zijn niet uitgegaan van het aantal operationelen per tienduizend inwoners maar hebben gebruik gemaakt van het natuurlijk logaritme van de absolute aantallen (zowel bij de afhankelijke als bij de onafhankelijke variabelen). Dat is een courante praktijk in kwantitatief onderzoek dat probeert de relatie tussen kenmerken aan de hand van lineaire vergelijkingen voor te stellen.²⁸

²⁸ De transformatie is een manier om de scheefheid van de variabelen tegen te gaan en om niet-lineaire verbanden toch met lineaire regressiemethoden te kunnen onderzoeken. In deze bijdrage gaan we niet in op de statistische details. We volstaan hier met de opmerking dat het negeren van assumptieschendingen kan leiden tot foutieve interpretaties van de gevonden verbanden. Dit wordt in detail uiteengezet in methodologische handboeken die handelen over het correct gebruik van de regressieanalyse (zie bv Mortelmans en Dehertogh (2007) en Pauwels (2012).

(2) De vijf functiespecifieke regressieanalyses leveren ons vijf aparte resultaten per lokale politiezone op: voor de basisfuncties wijkwerking, interventie, lokale opsporing en onderzoek, openbare ordehandhaving en verkeer. Dit zijn de gecorrigeerde aantallen in een basisfunctie op basis van functiespecifieke omgevingsindicatoren. De modelselectie per basisfunctie gebeurt in deze verkennende studie op basis van het principe van de “backward elimination”. Dit betekent dat alle omgevingskenmerken die geen eigen bijdrage leverden aan het statistische model buiten beschouwing werden gelaten. Het resultaat is - in tegenstelling tot de KUL-norm die slechts één globale omgevingscorrectie omvatte – vijf afzonderlijke omgevingscorrecties op basis van indicatoren die weliswaar vanuit statistisch oogpunt in relatie stonden tot de ongelijke verdeling van de capaciteit voor elke functie. Deze werkwijze is ingegeven vanuit het spaarzaamheidsprincipe. Het grote voordeel is dat we niet alles op een hoop gooien in een statistisch model, maar dat we nuances aanbrengen, zodat het uiteindelijke resultaat (de optelsom van alle aparte analyses) een minder vertroebeld beeld laat zien dan de globale correctie.

7. RESULTATEN

Hieronder worden de resultaten van de regressieanalyses per basisfunctie weergegeven. Hierbij worden enkel de omgevingsindicatoren besproken die in het definitieve omgevingsmodel werden opgenomen of met andere woorden de omgevingskenmerken die een statistisch significant effect hadden op de capaciteit. In tabel 1 (cf. supra) werd reeds weergegeven welke omgevingsindicatoren aanvankelijk in de vijf omgevingsmodellen werden opgenomen.

7.1. Wijkwerking en omgevingsindicatoren

De twee onafhankelijke variabelen die hier van toepassing zijn, zijn (1) het percentage woningen met klein comfort en (2) het aantal inschrijvingen en uitschrijvingen van mensen in de politiezone. Het opgestelde regressiemodel bevat als afhankelijke variabele het aantal geschatte operationele werkkrachten in de functie wijkwerking op basis van de loonmotortotalen. We bespreken nu het definitieve, best passende, opgestelde regressiemodel voor de basisfunctie wijkwerking.

TABEL 3. RESULTATEN LINEAIRE REGRESSIEANALYSE WIJKWERKING

Onafhankelijke variabelen	Ongest. Rico	Beta (gesta. Rico)
Constante (intercept)	-2,89***	--
Log klein comfortwoning ²⁹	0,30***	0,21***
Log in- en uitschrijvingen ³⁰	1,01***	0,90***
Model evaluatie		
R-kwadraat: 0,83***		
N=100 *** = statistisch significant (p<0,001)		

Op basis van de output van de lineaire regressieanalyse in tabel 3 bespreken we hieronder het opgestelde regressiemodel voor de basisfunctie wijkwerking³¹. Eerst en vooral zien we dat de

²⁹ Logkleincomfortwoning: het aantal woningen in de politiezone met een klein comfort.
³⁰ Login-en uitschrijvingen: het aantal inschrijvingen en uitschrijvingen van mensen op het niveau van de lokale politiezone (log getransformeerd).
³¹ Volgende variabelen werden niet weerhouden in het definitieve model: de totale bevolking van de politiezone, het gemiddelde aantal leefloontrekkers + het gemiddelde aantal uitkeringsgerechtigde

determinatiecoëfficiënt (R-Kwadraat) een waarde heeft van 0,83. Dit betekent dat 83% van de spreiding in de capaciteit van de basisfunctie wijkwerking verklaard kan worden door de twee onafhankelijke variabelen in het model. De constante (of het intercept) bedraagt -2,89. Dit is de voorspelde capaciteit voor de basisfunctie wijkwerking wanneer de onafhankelijke variabelen nul bedragen. We bekijken ook even de gestandaardiseerde richtingscoëfficiënten (beta) van de onafhankelijke variabelen, die het netto-effect van deze variabelen weergeven. De eerste afhankelijke variabele, het aantal klein comfortwoningen, heeft een netto-effect van 0,21. Maar het grootste netto-effect gaat uit van het aantal in- en uitschrijvingen in de lokale politiezone. We kunnen dan ook stellen dat de politiecapaciteit in de basisfunctie wijkwerking het meest afhangt van het aantal in- en uitschrijvingen in een politiezone.

7.2. Interventie en omgevingsindicatoren

Op basis van een regressiemodel werd het effect van de 11 gekozen onafhankelijke variabelen op het aantal operationelen werkzaam in de interventiefunctie nagegaan. We construeerden uiteindelijk op basis van het spaarzaamheidsprincipe (cf. supra) een regressiemodel met 3 onafhankelijke variabelen³². Deze 3 onafhankelijke variabelen zijn de totale bevolking, de uitrustingscore en het jaargemiddelde UVW + het jaargemiddelde aantal mensen met een leefloon in de politiezone.

TABEL 4. RESULTATEN LINEAIRE REGRESSIEANALYSE INTERVENTIE

Onafhankelijke variabelen	Ongest. Rico	Beta (gesta. Rico)
Constante (intercept)	-1,16***	
Log UVW + leefloon ³³	0,35***	0,38***
Logbevolking ³⁴	0,22**	0,19**
Log-uitrusting ³⁵	0,38***	0,48***
Model evaluatie: R-kwadraat: 0,91*** N=100 *** =p< 0.001 ** =p<0.01 *p<0.05		

Uit tabel 4 is af te lezen dat 91% van de spreiding in de capaciteit van de basisfunctie interventie te verklaren is door deze 3 onafhankelijke variabelen³⁶. Het grootste netto-effect gaat uit van de onafhankelijke variabele ‘Log-uitrusting’: 48% van de spreiding in de capaciteit van de basisfunctie interventie kan verklaard worden op basis van de uitrustingscore van de lokale politiezone. De onafhankelijke variabelen jaargemiddelde UVW + het jaargemiddelde aantal mensen met een leefloon enerzijds en de totale bevolking anderzijds hebben een netto-effect van respectievelijk 0,38 en 0,19. Hieruit concluderen we dat deze drie omgevingsindicatoren belangrijk zijn voor de capaciteitsbepaling van de basisfunctie interventie.

vollendig werkloze werkzoekenden en het aantal NIS-sectoren per fusiegemeente in de politiezone.

³² Deze variabelen werden niet in het definitieve model weerhouden: de totale oppervlakte van de gemeente in km², het aantal woningen met klein comfort gedeeld door het totaal aantal woningen met gekend comfort, het aantal kilometers verharde wegen, de jaarlijkse levering methadon, subutex, uitgedrukt in patiënten per 10000 inwoners volgens provincie, het al dan niet grensgebied zijn van een politiezone, het aantal gepleegde feiten van 3 criminaliteitsvormen (autodiefstal, woninginbraak en opzettelijke slagen en verwondingen).

³³ Log UVW + leefloon: het jaargemiddelde UVW + het jaargemiddelde aantal mensen met een leefloon in de politiezone (log. getransformeerd)

³⁴ Logbevolking: De totaal residerende wettelijke bevolking op het niveau van de lokale politiezone (log. getransformeerd).

³⁵ Log-uitrusting: De uitrustingscore op het niveau van de lokale politiezone (log. getransformeerd).

³⁶ Dit zien we aan de waarde van de determinatiecoëfficiënt R-kwadraat. De waarde van de constante is -1,16.

7.3. Capaciteitsbepaling voor de basisfunctie lokale opsporing en onderzoek

Voor de basisfunctie lokale opsporing en onderzoek vertrokken we van een omgevingsmodel met aanvankelijk 10 onafhankelijke variabelen. Op basis van het spaarzaamheidsprincipe werd uiteindelijk een omgevingsmodel getoetst met 2 onafhankelijke variabelen³⁷: (1) de uitrustingscore en (2) het aantal feiten ‘opzettelijke slagen en verwondingen’.

TABEL 5. RESULTATEN LINEAIRE REGRESSIEANALYSE RECHERCHE

Onafhankelijke variabelen	Ongest.	Beta (gesta. Rico)
Constante (intercept)	-0,62***	
Log-uitrusting ³⁸	0,38***	0,48***
Log-slagen ³⁹	0,43***	0,52***
Model evaluatie		
R-kwadraat: 0.89*** N=100 *** =p<0.001 **=p<0.01 *p<0.05		

R-kwadraat toont aan dat 89% van de variantie van de capaciteit in de basisfunctie lokale opsporing en onderzoek door het model significant verklaard wordt. De voorspelde capaciteit voor de basisfunctie recherche is -0,62 wanneer de onafhankelijke variabelen nul bedragen (het intercept). In dit model gaat het grootste netto-effect uit van het aantal feiten ‘opzettelijke slagen en verwondingen’, waarvan de gestandaardiseerde richtingscoëfficiënt (Beta) 0,52 bedraagt. Daarnaast kan 48% van de spreiding in de capaciteit van de basisfunctie recherche verklaard worden door de onafhankelijke variabele ‘log-uitrusting’. Of met andere woorden de politiecapaciteit voor deze functie is bijna volledig afhankelijk van het aantal feiten inzake opzettelijke slagen en verwondingen in een politiezone en de uitrustingscore.

7.4. Capaciteitsbepaling voor de basisfunctie openbare ordehandhaving

We maakten een regressiemodel dat het effect van 7 gekozen onafhankelijke variabelen op de capaciteit in de basisfunctie openbare ordehandhaving naging. We weerhielden uiteindelijk een regressiemodel met 3 onafhankelijke variabelen⁴⁰. De 3 onafhankelijke variabelen zijn de uitrustingscore en het jaargemiddelde UVW + mensen met een leefloon en de theoretische capaciteit van de voetbalstadia (1ste en 2de klasse) in de politiezone. Het opgestelde regressiemodel bevat als afhankelijke variabele het aantal

³⁷ Volgende variabelen werden niet in het definitieve model weerhouden: de totale bevolking van de politiezone, de totale oppervlakte van de gemeente in km², het jaargemiddelde leefloners + het jaargemiddelde aantal uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekende (UVW) per 1000 inwoners, de jaarlijkse levering methadon, subutex, uitgedrukt in patiënten per 10000 inwoners volgens provincie, het al dan niet grensgebied zijn van een politiezone, het aantal gepleegde feiten autodiefstal en woninginbraak en het totaal aantal niet geneutraliseerde vreemdelingen.

³⁸ Log-uitrusting: De uitrustingscore op het niveau van de lokale politiezone (log. getransformeerd).

³⁹ Log-slagen: Het aantal gepleegde feiten ‘slagen en verwondingen’ in de lokale politiezone (log. getransformeerd).

⁴⁰ Variabelen die niet in het definitieve model werden weerhouden zijn: de totale oppervlakte van de gemeente in km², het al dan niet grensgebied zijn van een politiezone, aantal penitentiaire instellingen van de Federale Overheidsdienst Justitie per politiezone, aantal mensen geleverd voor gehypothekeerde capaciteit (Hycap) per politiezone.

geschatte operationele werkkrachten in de functie openbare orde op basis van de loonmotortotalen⁴¹.

TABEL 6. RESULTATEN LINEAIRE REGRESSIEANALYSE OPENBARE ORDE

Onafhankelijke variabelen	Ongest.	Beta (gesta. Rico)
Constante (intercept)	-1,58***	
Log j uvw + leefloners ⁴²	0,41***	0,44***
Log-uitrusting ⁴³	0,44***	0,55***
Voetbalcap ⁴⁴	0,04*	0,08*
Model evaluatie R-kwadraat: 0,91*** N=100 *** =p< 0.001 **=p<0.01 *p<0.05		

Tabel 6 toont aan dat het grootste netto-effect uitgaat van de uitrustingsscore. 55% van de spreiding in de capaciteit van de basisfunctie openbare orde kan verklaard worden op basis van de uitrustingsscore van een politiezone. Daarnaast heeft de onafhankelijke variabele ‘Log uvw + leefloners’ een netto-effect van 0,44. Verder is er 8% van de variantie in de afhankelijke variabele te verklaren vanuit de theoretische capaciteit van de voetbalstadia in de politiezone. Het omgevingsmodel met deze drie onafhankelijke variabelen verklaart 91% van de spreiding in de capaciteit van de basisfunctie openbare orde. De waarde van de constante is -1,58. Samengevat kunnen we stellen dat de drie genoemde onafhankelijke variabelen heel belangrijk zijn voor het bepalen van de capaciteit in de basisfunctie openbare ordehandhaving.

7.5. Capaciteitsbepaling voor de basisfunctie verkeer

De 4 onafhankelijke variabelen die initieel in het model opgenomen werden, zijn: de uitrustingsscore, het aantal verkeersslachtoffers, het aantal kilometer verharde wegen en de verkeersdensiteit. Op basis van het spaarzaamheidsprincipe (cf. supra) werd een omgevingsmodel met 2 onafhankelijke variabelen getoetst⁴⁵.

Zoals weergegeven in tabel 7 toont R-kwadraat aan dat 81% van de spreiding in de capaciteit van de basisfunctie verkeer verklaard kan worden door de onafhankelijke variabelen ‘uitrustingsscore’ en ‘verkeersslachtoffers’. De voorspelde capaciteit wanneer de onafhankelijke variabele 0 bedraagt, is -0,60 (de constante). Het netto-effect van de onafhankelijke variabele ‘uitrustingsscore’ is 0,69: 69% van de spreiding in de capaciteit van de basisfunctie verkeer kan verklaard worden door de ‘uitrustingsscore’ van een politiezone. Het netto-effect van de onafhankelijke variabele ‘verkeersslachtoffers’ bedraagt 0,24. Uitrustingsscore heeft hier met andere woorden de grootste invloed.

⁴¹ De afhankelijke variabele is op zich al een schatting: oftewel het geschatte percentage operationele in de basisfunctie “openbare orde” op basis van de procentuele verhouding tussen de functie “openbare orde” en alle basisfuncties samen.

⁴² Loguitrusting: De uitrustingsscore op het niveau van de lokale politiezone (log getransformeerd).

⁴³ Log uvw + leefloners: Het gemiddelde aantal leefloontrekkers + het gemiddelde aantal uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekende op het niveau van de lokale politiezone (log getransformeerd).

⁴⁴ Voetbalcap: theoretische capaciteit van de voetbalstadia in eerste en tweede klasse van het voetbalseizoen in de politiezone.

⁴⁵ De variabelen ‘aantal kilometers verharde wegen in de politiezone’ en ‘verkeersdensiteit’ werden niet weerhouden in het definitieve regressiemodel.

TABEL 7. RESULTATEN LINEAIRE REGRESSIEANALYSE VERKEER

Onafhankelijke variabelen	Ongest. rico	Beta (gesta. Rico)
Constante (intercept)	-0,60***	
Log-uitrusting ⁴⁶	0,55***	0,69***
Log-verkeersslachtoffers ⁴⁷	0,24*	0,24*
Model evaluatie R-kwadraat: 0,91*** N=100 *** =p< 0.001 **=p<0.01 *p<0.05		

8. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

In deze studie werden volgende onderzoeksvragen gesteld: (1) kunnen we de functiespecifieke inschakeling van FTE's per basisfunctie voorspellen aan de hand van omgevingsindicatoren en de bestaande morfologische gegevens, (2) welke zijn de grote methodologische lessen die we kunnen trekken uit deze omgevingsanalyse.

De eerste onderzoeksvraag kunnen we positief beantwoorden, maar niet zonder een aantal belangrijke nuances te maken. Deze nuances vormen de basis voor de tweede onderzoeksvraag. Voor de basisfuncties wijkwerking, interventie, lokale opsporing en onderzoek, openbare ordehandhaving en verkeer werd de invloed van enkele onafhankelijke, stabiele omgevingsgerelateerde variabelen op de te besteden politiecapaciteit nagegaan. We vertrokken hierbij van een aantal variabelen die theoretisch of empirisch als relevant werden beschouwd, en onderzochten in welke mate deze variabelen (statistisch) relevant waren in het kader van dit onderzoek. Het is wel degelijk mogelijk om de bestaande capaciteit te gaan voorspellen op basis van specifieke omgevingsindicatoren. Een verrassend en misschien wel intuïtief onlogisch besluit is dat een aantal specifieke indicatoren, waarvan verwacht wordt dat deze de capaciteit mee bepalen, zoals het aantal druggebruikers of het aantal mensen geleverd voor gehypothekeerde capaciteit⁴⁸, helemaal niet weerhouden werden in de analyses. Deze indicatoren deden het veel minder goed dan de traditionele objectieve indicatoren. Tot dit besluit kwamen we eerder in een studie waar de capaciteit van de toenmalige GDA's aan omgevingsgerelateerde indicatoren werd gekoppeld (VANDER BEKEN *et al.*, 2003). Een verklaring geven hiervoor kunnen we niet, maar we kunnen wel enkele hypothesen formuleren. Een eerste hypothese kan zijn dat deze specifieke indicatoren belangrijk lijken in hoofde van de mensen omdat ze ook reële werklast genereren, doch ze geen impact hebben op de verdeling van de capaciteit over de *korpsen*. In deze studie werd namelijk een geaggregeerde analyse uitgevoerd op zonaal niveau en werd niet gemeten hoeveel tijd individuele agenten aan bepaalde taken besteden. Een tweede hypothese die niet mag vergeten worden, is dat deze indicatoren mogelijks minder valide gemeten werden. Een andere is dat hun samenhang gewoon minder sterk is en niet stand houdt wanneer de klassieke omgevingsindicatoren mee in rekening gebracht worden. Toch willen we een belangrijke nuance brengen: de gegevens zoals die momenteel ter beschikking worden gesteld op basis van de actuele rapporten met de morfologische gegevens zijn **niet rechtstreeks bruikbaar** voor onderzoek dat tot

⁴⁶ Loguitrusting: De uitrustingsscore op het niveau van de lokale politiezone (logaritmisch getransformeerd).
⁴⁷ Logverkeersslachtoffers: het aantal verkeersongevallen met louter stoffelijke schade en die met lichamelijke schade (al dan niet met dodelijke afloop) (logaritmisch getransformeerd)
⁴⁸ In overeenstemming met de MFO-2 dient elke politiezone van het land maximum 7% van haar operationele personeel ter beschikking te stellen ten voordele van een andere zone die niet alleen kan instaan voor de uitvoering van een opdracht van bestuurlijke politie.

doel heeft de bestaande capaciteit in de verschillende basisfuncties te gaan voorspellen aan de hand van omgevingscondities.

Het is dan ook noodzakelijk om de validiteit van de bestaande gegevens na te gaan op basis van een **extern instrument**. De loonmotor is hiervoor een bruikbaar instrument. De omgevingsanalyse is mogelijk voor die zones waarbij de afwijking tussen de gegevens afkomstig van de morfologie en de loonmotor “aanvaardbaar” is. Ten behoeve van dit artikel hebben we ons soepel opgesteld en hebben we gegevens afkomstig van honderd politiezones gehanteerd. Er zijn echter 195 lokale politiezones. De gevonden verbanden kunnen onder geen beding worden geëxtrapoleerd naar de populatie van zones. Dit was ook geenszins de bedoeling van deze bijdrage.

Voor die honderd zones waarbij de afwijking met betrekking tot de loonmotordatabank zo klein mogelijk is, kunnen we zeggen dat de ruimtelijke spreiding van de capaciteit voor de vijf geselecteerde basisfuncties vrij sterk gerelateerd is aan die omgevingsindicatoren die we hebben geselecteerd ten behoeve van de analyses. Voor die honderd zones blijkt alvast dat de capaciteit sterk in overeenstemming is met indicatoren waarvan men verwacht dat zij capaciteitopslopend zullen zijn. De verklaarde variatie was in de vijf analyses steeds opmerkelijk hoog: geen enkele determinatiecoëfficiënt ligt onder de 80%. Zulke hoge determinatiecoëfficiënten wijzen op een sterke overeenstemming tussen de ruimtelijke concentratie van FTE's in de basisfuncties en de omgevingsindicatoren die werden geselecteerd. Onze analyses resulteerden in de volgende empirisch relevante onafhankelijke variabelen:

TABEL 8. EMPIRISCH RELEVANTE ONAFHANKELIJKE VARIABELEN VOOR 5 BASISFUNCTIES

Wijkwerking (r-kwadraat:0.91)
Percentage woningen in de lokale politietone met een klein comfort
Aantal in- en uitschrijvingen op het niveau van de lokale politietone
Interventie (r-kwadraat:0.83)
Jaargemiddelde UVW + jaargemiddelde leefloners
Totaal residerende bevolking
Uitrustingscore
Lokale opsporing en onderzoek (r-kwadraat: 0.89)
Uitrustingscore
Aantal gepleegde feiten slagen en verwondingen
Openbare orde (r-kwadraat: 0.91)
Jaargemiddelde UVW + jaargemiddelde leefloners
Uitrustingscore
Theoretische capaciteit van de voetbalstadia in eerste en tweede klasse
Empirisch relevante onafhankelijke variabelen voor de functie verkeer(r-kwadraat: 0.81)
Uitrustingscore
Aantal verkeersongevallen

Het is belangrijk dat de geselecteerde gegevens omtrent de gehanteerde omgevings-kenmerken up to date blijven, publiek beschikbaar zijn en doorheen de tijd (blijvend) verzameld worden. De continuïteit en toegankelijkheid van de gebruikte gegevens werd dan ook als belangrijke voorwaarde gesteld. De gekozen variabelen zijn allen publiek beschikbaar en worden op regelmatige tijdstippen opnieuw berekend. Enkele theoretisch relevante kenmerken konden niet worden opgenomen in de analyse. Dit was het geval voor het aantal kantschriften en het aantal APO-dossiers per lokale politietone. Deze

variabelen vormen zeer waarschijnlijk belangrijke indicatoren bij het bepalen van de werklast binnen de basisfunctie lokale opsporing en onderzoek. Pas als deze gegevens systematisch bijgehouden worden op het niveau van de politiezone, is het aangewezen om deze variabelen te betrekken in de regressieanalyse.

We stellen vast dat de conceptualisering en operationalisering van de basisfuncties niet geheel problematisch verloopt. Het K.B. organisatie- en werkingsnormen (B.S. 12 oktober 2001) en de daarbij horende ministeriële omzendbrief PLP 10 (B.S. 16 oktober 2001) beperken zich bij deze omschrijving tot het opsommen van enkele hoofdtaken maar geven geen verdere toelichting. Ook hoe deze basisfuncties in de dagelijkse politiepraktijk moeten worden ingevuld, wordt over het algemeen⁴⁹ buiten beschouwing gelaten waardoor hier eveneens kwaliteitsstandaarden ontbreken⁵⁰. Het ontbreken van een duidelijke omschrijving van de basisfuncties heeft implicaties voor elke capaciteitsstudie. Een eerste implicatie is het feit dat er in de politiepraktijk geen uniforme invulling van de basisfuncties bestaat (VENY, 2010). Dit is zo ten gevolge van de lokale autonomie van de politiezones die er voor zorgt dat zij soepel kunnen inspelen op de lokale omstandigheden. Deze diverse invullingen maakten het onmogelijk om een opsomming te geven van functiespecifieke politietaken die representatief is voor alle politiezones. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de huidige registratiepraktijken in de politiezones.

Aangezien er geen consensus bestaat over de praktische invulling van de basisfuncties, is er geen waterdichte garantie dat politiezones in staat zijn om de werkzame FTE's in de diverse basisfuncties honderd procent correct toe te wijzen aan de diverse basisfuncties en honderd procent geldig te registreren. Het feit dat we in deze bijdrage afwijkingen hebben vastgesteld tussen twee gegevensbanken, de loonmotorgegevens en de morfologische databank, kan wellicht verklaard worden vanuit de moeilijkheid om individuen toe te wijzen aan basisfuncties. Deze functies spelen zich niet binnen een vacuüm af: politiepersoneel dat in een specifieke basisfunctie tewerkgesteld is, zal ook taken van een andere basisfunctie uitvoeren (zo zal bijvoorbeeld een wijkagent ook recherchetaken uitvoeren, en zal een interventie inspecteur ook wijkwerkingstaken in zijn/haar takenpakket hebben). Die transversaliteit is een realiteit die een belangrijke uitdaging vormt voor de meting van de capaciteit in de diverse basisfuncties. Het verdelen van capaciteit over die basisfuncties is ook in grote mate een beslissing die door een korps genomen wordt. Op basis van bovenstaande omgevingsanalyses zijn er geen politiezones die voor alle basisfuncties onder (of boven) de norm liggen. Specifieke capaciteitstekorten (of overschotten) in een bepaalde basisfunctie worden telkens gecompenseerd door de capaciteit in een andere basisfunctie. Tekorten in de ene functie worden met andere woorden opgevangen door transversaliteit binnen de functies.

De data dient daarom op een zodanige wijze te worden verbeterd, dat er een hogere validiteit en betrouwbaarheid inzake capaciteitsregistratie wordt gegarandeerd. De grondregels voor een betrouwbare wetenschappelijke statistiek (GOETHALS *et al*, 2002), naar analogie met de kenmerken van een goede politiestatistiek, kunnen hiertoe bijdragen: we passen in wat volgt deze grondregels toe op de kwantitatieve studie van capaciteit:

- *Een capaciteitsstatistiek moet voldoende volledig, uitgewerkt en systematisch zijn. Maar het systematisch registreren van gegevens impliceert een belangrijke investering in tijd en middelen. De inhoud van de registratie-instrumenten, waarop de gegaarde informatie prioritair betrekking heeft, dient dus uiterst zorgvuldig te worden bestudeerd en geselecteerd.*

⁴⁹ VAN NUFFEL (2009) wijst er op dat de omschrijving van de basisfunctie verkeer (in het K.B. organisatie- en werkingsnormen van 19 oktober, B.S., 29 oktober 2009) hierin een grote verbetering is.

⁵⁰ Het Rekenhof (2004) kwam in het verleden reeds tot dezelfde vaststelling.

teerd. Het resultaat moet nuttig zijn, zonder tezelfdertijd een te zware administratieve last mee te brengen;

- De informatie moet in ieder geval op een precieze wijze worden geregistreerd, met aanwending van identieke criteria en methoden, zodat zij vlot vergelijkbaar, bijgewerkt en uitgewisseld kan worden. De nomenclaturen of codetabellen die hierbij worden gebruikt dienen zo geconstrueerd te worden dat dubbelzinnigheden, fouten, dubbeltellingen en lacunes kunnen worden vermeden;
- De instrumenten dienen voldoende open en soepel te zijn, zodat ze steeds kunnen worden aangepast aan nieuwe behoeften en aan wijzigingen in de reglementering en wetgeving;
- Kleine zones hebben niet dezelfde behoeften als grotere, en evenmin beschikken zij over dezelfde middelen. De instrumenten kunnen dan ook van beide niet eenzelfde inspanning vergen inzake garing en registratie. In dit verband is het van belang erop te wijzen dat deze instrumenten zo dienen te worden ontworpen dat zij zowel een manuele verwerking toelaten, als een geautomatiseerde, indien men voor deze laatste over de nodige infrastructuur beschikt;
- De geregistreeerde gegevens dienen vlot hanteerbaar te zijn, zodat zij eenvoudige analysemethoden toelaten, waardoor het mogelijk wordt onderliggende fenomenen zichtbaar te maken. Verschillende gebruikers moeten er snel gebruik van kunnen maken, en dat op een objectieve wijze;
- De gegaarde informatie omtrent capaciteit moet ook aangepast zijn aan de specifieke behoeften van lokale politiezones. Het ligt voor de hand dat diegenen die het werk verrichten, die de informatie garen en registreren, er de eerste en belangrijkste gebruikers van zijn;
- Daarenboven moet deze informatie in verband kunnen worden gebracht met, gegevens uit andere sectoren uit het strafrechtsapparaat, die een impact hebben op de capaciteitsverdeling. Dit is belangrijk wanneer men de ontwikkeling van de werklust wil volgen (denk hier vooral aan de gegevens over het aantal kantschriften en beleidsbeslissingen)
- Tot slot dient de geregistreeerde capaciteit vlot in verband te kunnen worden gebracht met andere gegevens, met geografische gegevens, enzovoort. Hierdoor wordt het mogelijk beleidsopties te nemen of strategieën uit te werken inzake de bijsturing van capaciteit.

Om in de toekomst een geslaagde capaciteitsbepaling te kunnen uitvoeren, lijkt het aan te bevelen de methodologie die wordt gehanteerd bij de studie van de morfologie grondig te verfijnen. Daarbij dient men specifieke aandacht te hebben voor een aantal punten. Zo wordt de beschikbare politiecapaciteit in de basisfuncties momenteel enkel uitgedrukt in aantal personen. De morfologische data van de basisfuncties bevatten bovendien niet consequent de capaciteitsaanwending onder 50%. Indien dit wel geregistreerd zou worden, zou het beeld van de aangewende capaciteit informatiever en vollediger zijn. Het is dan ook aan te raden om dit in de toekomst wel te doen. De huidige telmethode heeft tot gevolg dat sommige prestaties dubbel⁵¹ worden geteld of helemaal niet⁵² worden geteld, wat ten koste gaat van een betrouwbare capaciteitsregistratie. Hieraan kan worden tegemoet gekomen door naast het aantal personen, ook uit te drukken in aantal fulltime-equivalenten en parttime-equivalenten. Daarnaast is het ook belangrijk te noteren dat de beschikbare capaciteit in basisfuncties enkel wordt geteld in het aantal personen en niet in gepresteerde activiteiten. Het zou nochtans waardevol zijn om een beter inzicht

⁵¹ Wanneer zij voor 50% in de ene functie en voor 50% in de andere functie zijn tewerkgesteld.

⁵² Dit is bvb. het geval wanneer operationelen, voornamelijk tewerkgesteld in de ondersteunende functies, voor minder dan 50% worden tewerkgesteld in de basisfuncties. Momenteel bestaat er geen manier om deze operationele prestaties op te nemen in de morfologie.

te verwerven in de werklust binnen (een) politiezone(s). Een laatste bemerking omtrent de morfologische vragenlijst heeft betrekking op de wijze waarop deze door de lokale politiezones worden ingevuld. Uit de analyse van de morfologische data blijkt dat de invulling ervan vaak onvolledig is. Een mogelijk stok achter de deur hiervoor is de ontwikkeling van een sanctioneringsbeleid waarbij negatieve gevolgen worden gekoppeld aan een onvolledige registratie.

In deze bijdrage hebben we ons niet gewaagd aan het beantwoorden van de vraag naar het ontwikkelen van nieuwe minimale normen voor de politiezones. Toch moeten we vooruit kijken en beseffen dat de resultaten van omgevingsanalyses per definitie zullen leiden tot “nieuwe minimale normen”. Hoewel de capaciteitsmeting naar de toekomst toe moet verfijnd worden, wordt toch het potentieel van de functiespecifieke omgevingsanalyse duidelijk. Een omgevingsanalyse vormt een belangrijk uitgangspunt voor de bepaling van nieuwe “minimale” normen. Gegeven de ruis die steeds aanwezig is in deze gegevens, lijkt het alvast onverstandig om de voorspelde of verwachte capaciteit per basisfunctie in elke zone te gaan gebruiken voor de bepaling van een minimale norm en voor de bepaling van de federale dotatie. Dit gebeurde ten tijde van de KUL-norm. Op basis van de inzichten die we via deze bijdrage hebben opgedaan lijkt het verantwoord om een duidelijk onderscheid te maken tussen de afzonderlijke omgevingspecifieke analyses en de totale verwachte capaciteit die men bekomt wanneer de voorspelde waarden voor de diverse basisfuncties opgeteld worden. De aparte omgevingsanalyses kunnen vooral gebruikt worden als instrument om de bestaande capaciteit in een zone te herverdelen over de verschillende basisfuncties en de som van de verwachte waarden op de capaciteitsvariabelen kan gebruikt worden bij de procentuele verdeelsleutel van de totale capaciteit over alle zones bij de berekening van een nieuwe federale dotatiesleutel. Zo ver zijn we nog niet.

En bovendien: onze analyses tonen enkel aan welke de relaties zijn tussen de totale beschikbare capaciteit op niveau van de politiezone en een reeks van omgevingsindicatoren. Onze analyses tonen niet aan hoeveel tijd de individuele politiefunctionaris besteedt aan de invulling van een bepaalde taak. Ook deze kwalitatieve informatie is noodzakelijk in een capaciteitsmeting. Zulke informatie is echter niet voorhanden, laat staan op grote schaal. We bevelen echter wel ten eerste aan om de resultaten van de omgevingsanalyses kwalitatief te toetsen. Tot slot: terwijl deze analyses werden uitgevoerd heerste een discussie over een potentiële herschaling van de bestaande politiezones naar een hoger aggregatieniveau. Deze discussie roept nieuwe vragen op over de gewenste en ideale schaalgrootte waarbinnen kwaliteitsvolle politiezorg dient te worden aangeboden. Het antwoord op deze vraag dient in deze bijdrage niet te worden gegeven, maar de methodologische lessen die getrokken worden bij de bepaling van de capaciteit kunnen alvast toegepast worden bij de bepaling van de politiecapaciteit op verschillende aggregatieniveaus.

REFERENTIES

- AEBI, M.F., AROMAA, K., AUBUSSON DE CAVARLAY, B., BARCLAY, G., GRUSZCZYŃSKA, B., HOFER, H. VON, HYSI, V., JEHL, J.-M., KILLIAS, M., SMIT, P., TAVARES, C. (2010), *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2010*, WODC, The Hague.
- BIVV (2011). Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid [WWW]. BIVV: <http://www.ibsr.be/dispatch.wcs?url=715785153&action=viewStream&language=nl> [1/03/2011]
- BOELS, D., PONSAERS, P., VERHAGE, A. (2011), Capaciteit bij de Belgische politie : meer blauw op straat?, in : *Handboek Politiediensten*, Afl. 99, 423, september 2011, 1-40.

- BRANTINGHAM, P., & BRANTINGHAM, P., (1981). *Environmental criminology*. Beverly Hills: Sage.
- FEDERALE POLITIERAAD (2009), Evaluatie 10 jaar politiehervorming. Rapport van de Federale Politieraad.
- DECLERCK, G. (2003, 27 december). De Belgische politie is een staatspolitie. *De Tijd*, p. 3
- DE MOOR, F. (2002, 29 mei). Blauw in de kou. *Knack*, p. 20.
- DE RYNCK, S. (z.d.). *Een minimale veiligheidsnorm voor de gemeentepolitie*. Leuven; Katholieke UNIVERSITEIT LEUVEN.
- DE RUYVER, B., (2009). De basisfunctionaliteiten van politie doorgelicht. In: Verwee, I, Hendrickx, E., Vlek, F., *Wat doet de politie*. Cahiers Politiestudies nr. 13, Maklu, 2009.
- DUJARDIN, R., VERHAGE, A., Burgers als consumenten van politiezorg: u vraagt, wij draaien? *Handboek Politiediensten*, nr. 102, maart 2012.
- FEDERALE POLITIE (2011c). Drugs [WWW]. Federale Politie: http://www.polfed-fedpol.be/crim/crim_drugsoo_nl.php [10/03/2011]
- FEDERALE POLITIE (2011d). Veiligheidsmonitor 2008-2009. Samenvatting van de grote tendensen [WWW]. Federale politie: http://www.polfed-fedpol.be/pub/veiligheidsMonitor/2008_2009/reports/samenvatting_2008.pdf [7 februari 2011]
- FELSON, M., BOBA, R. 2010. *Crime and every day life* (fourth edition). L.A.: Sage.
- GOETHALS, J., PONSAERS, P., BEYENS, K., PAUWELS, L., DEVROE, E. (2002). Criminografisch Onderzoek In België. In: BEYENS, K. et al (Eds), *Criminologie In Actie*, Politeia, P 137-188.
- HARDYNS, W., PAUWELS, L. (2010). Theoretical perspectives on community social cohesion and crime. In: PAUWELS, L. (Ed.), HARDYNS, W., VAN DE VELDE, M., *Social disorganisation, offending, fear and victimisation. Findings from Belgian studies on the urban context of crime*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- KESTELOOT, C., VAN HECKE, E., DE MAESSCHALCK, F. & DICKENS, C. (2000). *Capaciteitsberekening lokale politie door middel van regressieanalyse*. Niet gepubliceerd onderzoeksrapport in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken.
- KMVO (2011). [WWW]. Kenniscentrum Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: <http://www.mvovlaanderen.be/kenniscentrum/thema/mobiliteit>
- MORTELMANS, D., DEHERTOGH, B. (2007). *Regressieanalyse*. Leuven: Acco.
- PAUWELS, L. (2002). *De ene buurt is de andere niet. Exploratie van mogelijkheden tot contextualisering van politioneel geregistreerde criminaliteit op buurtniveau*. Brussel: VUB press.
- PONSAERS, P. (2007). Nawoord: Basisfunctionaliteiten als kerntaken van de lokale politie. In *Commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau* (pp. 86-90). Brussel: Politeia.
- REKENHOF (2004), *Het waarborgen van een minimale dienstverlening inzake basispolitiezorg – Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers*. Brussel.
- SMOLDERS, C. et al. (2008). *Budget, boekhouding en financiering van de politiezones. Eindrapport – oktober 2008*.
- VAN DEN BOGAERDE, E., VAN DEN STEEN, I. & DE BIE, A. (2010). *Veiligheidsmonitor 2008-2009. Analyse van de federale enquête* [Elektronische versie]. Federale politie: http://www.polfed-fedpol.be/pub/veiligheidsMonitor/2008_2009/reports/grote_tendensen_2008.pdf [7/02/2011]
- VANDER BEKEN, T., PONSAERS, P., DEFEVER, C. & PAUWELS, L. (2003). *Politiecapaciteit in de gerechtelijke zuil*. Antwerpen; Maklu.
- VANDEVOORDE, N., VAEREWEYCK, W., ENHUS, E. & PONSAERS, P. (2003). Politie in de steigers. Bouwen aan gemeenschapsgerichte politiefuncties in een lokale context. Brussel: Politeia.
- VAN HECKE, E. (2002). *Actualisering van de uitrustingsscore: aangepaste versie*, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

- VAN NUFFEL, D., (2009). De ondraaglijke lichtheid van basisfunctionaliteiten? Over begripsverwarring en meetproblemen in Belgisch politieland. In I. Verwee, E., Hendrickx, & F., Vlek (Eds.). *Cahiers politiestudies: Vol. 13. Wat doet de politie?* (pp. 105-130). Antwerpen: Maklu.
- VAN RANSBEEK, J., (z.d.). *Buurlanden strijden gezamenlijk tegen criminaliteit. Samenwerking zonder grenzen* [Elektronische versie]. *Magazine van de federale politie*, 8, 34-37. Federale politie: http://www.polfed-fedpol.be/pub/archief/polo8/grenzen_nl.pdf [23/02/2011]
- VENY, L. (2010). Inventarisatie van Politietaken. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken (niet gepubliceerd)
- VERMEULEN, G., DE BUSSEER, E. & CRUYSSBERGHS, W., (2003). *Criminaliteit in de Frans-Belgische grensregio*. Antwerpen, Maklu.
- K.B. 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren, *B.S.*, 12 oktober 2001.
- K.B. 16 oktober 2009 tot wijziging van het K.B. van 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking te verzekeren, *B.S.*, 29 oktober 2009.
- M.O. PLP 10 van 9 oktober 2001 inzake de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking, *B.S.*, 16 oktober 2001.
- M.O. PLP 27 van 4 november 2002 inzake de intensifiëring en bevordering van de interzonale samenwerking, *B.S.*, 4 december 2002.
- M.O. ZPZ 12 van 22 december 2000 betreffende het algemeen raam- en werkingskader van de politiezones, *B.S.*, 25 januari 2001.