

Budgetverdeling Nederlandse politie

Deel 1: Een fundamentele herijking

Utrecht, juli 2005

© 2006, Andersson Elffers Felix, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

Inhoud

1 Leeswijzer 5

2 Inleiding 7

- 2.1 Geschiedenis in vogelvlucht 7
 - 2.1.1 Keuzes onderzoek plaatsen in historisch perspectief 7
 - 2.1.2 PKP-omgevingskenmerken als reactie op dominante inwonertallen 7
 - 2.1.3 Fundamenten van het huidige systeem in de jaren '90 7
 - 2.1.4 Evaluatie, herziening en reparatie eind '90-er jaren (STIMP) 9
 - 2.1.5 Landelijk Kader 2003-2006 9
 - 2.1.6 Stuurgroep Evaluatie en Herziening Budgetverdeelsysteem politie 11
 - 2.1.7 Besluit over advies Stuurgroep 13
- 2.2 Diagnose bij de start van het onderzoek 13
 - 2.2.1 Op te lossen knelpunten 13
 - 2.2.2 Ambities 15

3 Aanpak 17

- 3.1 Inleiding 17
- 3.2 Te verdelen budget 17
- 3.3 Vier hoofdwerksoorten 17
 - 3.3.1 Inleiding 17
 - 3.3.2 Bronnen 17
 - 3.3.3 Vertrekpunt werksoorten 19
 - 3.3.4 Van zeven naar vier werksoorten 19
- 3.4 Geen sterkte-, maar budgetverdeling: middensommen per werksoort 23
 - 3.4.1 Inleiding 23
 - 3.4.2 Opbouw middensommen per werksoort 25
 - 3.4.3 Sturingsbehoefte 27
- 3.5 Ontwikkeling van het budgetverdeelsysteem 27
 - 3.5.1 Keuze onderzoekskorpsen 27
 - 3.5.2 Stap 1: Informatieverzameling 27
 - 3.5.3 Stap 2: bepaling genormeerde capaciteit per werksoort 31
 - 3.5.4 Stap 3: omzetten in een formule met omgevingskenmerken 31
 - 3.5.5 Resultaten stappen in onderlinge samenhang 33
- 3.6 Eisen aan het systeem 35

4 Opsporing 37

- 4.1 Definitie 37
- 4.2 Onderbouwing genormeerde capaciteit 37
 - 4.2.1 Veiligheidsindices 37
 - 4.2.2 Op weg naar een goed werkende veiligheidstypering 39
- 4.3 Vertaling naar formule met omgevingskenmerken 45

5 Handhaving 49

- 5.1 Definitie 49
- 5.2 Onderbouwing genormeerde capaciteit 49
 - 5.2.1 Algemeen 49
 - 5.2.2 Op weg naar een goed werkende typering 51
- 5.3 Vertaling naar formule met omgevingskenmerken 55

6 Noodhulp 59

- 6.1 Definitie 59
- 6.2 Onderbouwing genormeerde capaciteit 59
 - 6.2.1 Normen voor in te zetten capaciteit 61
- 6.3 Vertaling naar formule met omgevingskenmerken 63

7 Intake 67

- 7.1 Definitie 67
- 7.2 Onderbouwing genormeerde capaciteit 67
 - 7.2.1 Telefonie 67
 - 7.2.2 Aangiften en service 69
- 7.3 Vertaling naar formule met omgevingskenmerken 71
 - 7.3.1 Telefonie 71
 - 7.3.2 Aangifte en Service 73

8 Korps Landelijke Politiediensten 77

- 8.1 Inleiding 77
- 8.2 Benadering 77
- 8.3 KLPD in het budgetverdeelsysteem 77

9 Tot slot 79

- 9.1 Resultaten in samenhang 79
- 9.2 Opruimen specifieke uitkeringen 81
- 9.3 Aanknopingspunten voor sturing 81
- 9.4 Terugblik op de uitgangspunten 83
- 9.5 Veiligheidsindex 83
- 9.6 Rapportage Deel 2 85

1 Leeswijzer

Voor u ligt de rapportage over het nieuwe budgetverdeelsysteem voor de politie. De rapportage is zodanig opgebouwd dat telkens op de linkerpagina schematisch de hoofdlijnen (in 'sheets') zijn weergegeven en op de rechterpagina de toelichtende tekst.

Dit eerste deel is een tussentijds rapport en bevat een beschrijving van het nieuwe systeem en de aanpak en werkwijze die zijn gevolgd om tot het nieuwe systeem te komen. Sinds het vorige budgetverdeelsysteem is er in het denken over politiewerk en in de prioriteiten veel veranderd. Deze veranderingen leiden ook tot verandering in de benadering en de gehanteerde systematiek. Zo wordt aangegeven op welke wijze de verschillende aspecten van het politiewerk hun plaats hebben gevonden in het verdeelsysteem en hoe de verschillen in de veiligheidssituaties per gemeente onderdeel zijn geworden van de systematiek.

De interim-rapportage wordt voor advies voorgelegd aan het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen met de vraag of in de nu voorgestelde benadering voldoende tegemoet wordt gekomen aan gesignaleerde tekortkomingen en gewenste veranderingen van het huidige systeem. De gevolgen van alle beschreven veranderingen zijn weergegeven in nieuwe verhoudingen per werksoort tussen de politieregio's. Omdat alleen het oordeel wordt gevraagd over de voorgestelde benadering bevat dit rapport geen voorstellen voor nieuwe budgetten voor de politieregio's en geen scenario's om met de verschillen ten opzichte van de huidige situatie om te gaan.

De voorstellen voor nieuwe budgetten, de migratie en beheer en onderhoud worden na behandeling van deze rapportage ontwikkeld en daarna voor advies voorgelegd aan genoemde beraden.

De ontwikkeling van een nieuw budgetverdeelsysteem voor de Nederlandse politie is tot stand kunnen komen door medewerking van velen, zowel binnen als buiten het politieveld. Zonder de bereidwillige medewerking van al deze personen was dit rapport niet tot stand gekomen. Wij zijn hun veel dank verschuldigd voor hun bijdragen.

Figuur 1

Geschiedenis

- Jaren 60: eerste verdeelsysteem
 - inwonertal bepalend
- Jaren 80: PKP
 - werklast bepalend
- Jaren 90: fundamenten huidig BVS
 - Componenten
 - beschikbaarheid/bereikbaarheid
 - werklast
 - probleemaanpak
 - Opslagfactoren:
 - operationele ondersteuning
 - overhead

Figuur 2

Omgevingskenmerken in eerste formule BVS-politie

- aantal inwoners
- km verharde weg buiten de bebouwde kom
- km verharde weg binnen de bebouwde kom
- aantal woningen
- aantal niet-Nederlanders
- omgevingsadressendichtheid
- aantal verhuizingen
- aantal winkels

2 Inleiding

2.1 Geschiedenis in vogelvlucht

2.1.1 Keuzes onderzoek plaatsen in historisch perspectief

Het vraagstuk van de budgetverdeling is voor de Nederlandse politie een onderwerp dat met grote regelmaat hoog op de agenda staat. De historie leert dat de discussies na enige tijd resulteren in een doorbraak in het systeem van budgetverdeling, of voorheen: de sterkteverdeling.

Om in beeld te krijgen hoe de stand van zaken aan het begin van het onderzoek is geweest, wordt deze historie eerst in kort bestek geschetst. Dat plaatst fundamentele keuzes in het onderzoek beter in perspectief.

2.1.2 PKP-omgevingskenmerken als reactie op dominante inwonertallen

Halverwege de jaren '80 ontstond het PKP-systeem. Het was het resultaat van een discussie over de verdeling van werklast. Die bleek in de grote steden aanmerkelijk hoger dan in de kleinere steden en de plattelandsgemeenten.

Na voorbereidend werk door de Werkgroep Kwantitatieve Aspecten bleken deze verschillen in werklast tussen gemeenten te 'vangen' in een formule met zogenaamde omgevingskenmerken. Deze methodiek van budgetverdeling sloot aan op die van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Deze 'gemeentefondsachtige constructie' was een belangrijke doorbraak ten opzichte van het tot dan toe gehanteerde gestaffelde systeem op basis van inwonertal per gemeente.

In de daarop volgende jaren bleek uit discussies daarover dat het PKP-systeem te weinig rekening hield met de problematiek op het platteland. Verdeling uitsluitend op basis van werklast sloot niet goed aan op de aard van en de behoefte aan politiezorg in de plattelandsgemeenten.

2.1.3 Fundamenten van het huidige systeem in de jaren '90

Halverwege de jaren '90 zien we een nieuwe doorbraak met de introductie van een budgetverdeelsysteem (BVS). De invoering van het BVS hing vooral samen met de bestelwijziging die lag besloten in de Politiewet 1993. Het budgettair in elkaar schuiven van rijks- en gemeentepolitie voor de vorming van 25 nieuwe politieregio's en een landelijke politiekorps riep nieuwe verdeelvraagstukken op en schiep kansen om knelpunten in de PKP-systematiek te corrigeren.

Figuur 3

Regiospecifieke uitkering in BVS

- Rivierpolitie (Rotterdam-Rijnmond)
- Hofstad (Haaglanden)
- Schiphol (Kennemerland)
- Landsgrenzen
- Eilanden (Wadden)
- Toezicht op binnenwater

Figuur 4

1999 Evaluatie, herziening, reparatie

Stuurgroep (STIMP) verandert

- Bevolkingsvariabelen:
 - niet-westerse allochtonen
 - CBS-prognose in formules
- Beleidsmatige toedelingen en specifieke omstandigheden
- Probleemaanpak
- Prestatiecomponent

De fundamenteën van het destijds ontwikkelde BVS zijn in grote lijnen tot nu toe in tact gebleven.

De kern van het huidige systeem is een nuancering van de PKP-verdeling, waarin werklast als hoofdmotief voor de verdeling werd gehanteerd. In het BVS worden naast werklast ook Beschikbaarheid/Bereikbaarheid en Probleemaanpak opgenomen als bepalende elementen. Door middel van opslagen worden middelen verdeeld voor operationele ondersteuning en overhead.

In een verdeelsysteem voor de Nederlandse politie blijkt altijd de behoefte naar voren te komen om regiospecifieke elementen toe te voegen. Dit was ook het geval bij invoering van het BVS. Sommige van deze aanvullingen hebben sporen in het verleden, waarin bijvoorbeeld een Haven- en Hofstadcontingent extra personele capaciteit aan Rotterdam en Den Haag opleveren. Deze zijn gehandhaafd terwijl alle andere specifieke elementen uit het vorige politiebesteding waren verdwenen.

Uiteindelijk is in 1998 toch een aantal regiospecifieke elementen toegevoegd aan het BVS. In figuur 3 staan de regiospecifieke elementen opgesomd, die van belang zijn in de huidige verdeling.

2.1.4 Evaluatie, herziening en reparatie eind '90-er jaren (STIMP)

Op initiatief van de minister van BZK is in 1999 de STuurgroep Implementatie Modernisering Politiezorg (STIMP) ingesteld om onder meer de evaluatie van het fungerende BVS te begeleiden.

De belangrijkste ingrepen van STIMP in BVS waren:

- Het vervangen van de variabele 'niet-Nederlanders' door de variabele 'niet-westerse allochtonen', omdat de statistische gegevens over deze variabele niet langer beschikbaar waren.
- De component Probleemaanpak is op een aangepaste manier geïntegreerd, omdat de tot dan gebruikte manier tot ongewenste effecten bij gemeentelijke herindeling leidde.
- De zogenaamde balkons (specifieke bijdragen voor sommige politieregio's) zijn geschoond.
- In zeer snel groeiende gemeenten ijlt de levering van bevolkingsgegevens te lang na, zo'n twee jaar, bij de actuele stand. Om deze onrechtvaardigheid te verhelpen is er voor gekozen om een CBS-prognose van de bevolking in de formules te verwerken.
- Aan het systeem is een prestatiecomponent toegevoegd.

2.1.5 Landelijk Kader 2003-2006

In het Landelijk Kader 2003-2006 hebben de beide politieministers en de korpsen afgesproken dat het budgetverdeelsysteem niet geactualiseerd wordt en dat voor 1 januari 2005 een evaluatie uitgevoerd zal worden. In de looptijd van het Landelijk Kader zal tezamen met de korpsen bekeken worden hoe het budgetverdeelsysteem beter kan aansluiten bij de ontwikkeling van de (relatieve) veiligheidssituatie en op welke wijze al te grote budgetfluctuaties voorkomen kunnen worden.

Figuur 5

2004 Evaluatie, nog geen herziening

Commissie Dijkstal constateert juni 2004:

- Normering midden jaren '90 behoeft herziening
- Problemen met omgevingsvariabelen uit formule
- Fundamentele herziening nodig in vervolgonderzoek

2.1.6 Stuurgroep Evaluatie en Herziening Budgetverdeelsysteem politie

Met het oog op herziening van het BVS is in 2004 door de Stuurgroep Evaluatie en Herziening Budgetverdeelsysteem Nederlandse politie een onderzoek verricht. Op basis van dit onderzoek komt de stuurgroep tot de volgende constatering:

- De aard van het politiewerk is sinds de totstandkoming van het BVS nogal veranderd. Daardoor sluit de gehanteerde normering uit het oorspronkelijke stelsel onvoldoende aan bij het politiewerk van dit moment.
- De huidige budgetten van de politiekorpsen worden bepaald door inputgegevens voor de omgevingskenmerken die 4 tot 10 jaar oud zijn.
- De gehanteerde omgevingskenmerken voorspellen met een zeer grote mate van waarschijnlijkheid niet meer adequaat de feitelijk benodigde BVE's op de onderscheiden componenten.
- De verdeling over de componenten en opslagen is in de loop der tijd scheef gegroeid. Een van de elementen die daarin een rol heeft gespeeld betreft het toekennen van extra BVE's die beschikbaar zijn gekomen via de opslagen in plaats van via de componenten.

De Stuurgroep komt vervolgens tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

- 1 Het huidige BVS is verouderd en sluit door het ontbreken van (voldoende) onderhoud en actualisatie niet meer aan bij de behoefte in termen van relatieve veiligheid.
- 2 De gevolgen van het invoeren van actuele gegevens in het BVS-systeem zijn - mede door de geconstateerde tekortkomingen in de fundamentele van het BVS - niet goed in overeenstemming te brengen met de feitelijke, subjectieve en objectieve veiligheidssituatie in de regio's.
- 3 Een goed onderbouwd voorstel tot herziening van het huidige BVS is gezien de gestelde randvoorwaarden per 1 januari 2007 *op dit moment* niet mogelijk en niet noodzakelijk.
- 4 Voor de drie 'knelpuntkorpsen' zal buiten het kader van dit onderzoek door het departement een tijdelijke oplossing moeten worden gevonden.
- 5 Als er op 1 januari 2007 implementatie van een gewijzigd budgetverdeelsysteem moet plaatsvinden dat recht doet aan de ontwikkeling van de (relatieve) veiligheidssituatie in de regio's (zoals overeengekomen in het Landelijk Kader), dan dient op korte termijn een nader onderzoek te worden uitgevoerd om de feitelijke en actuele gegevens te verkrijgen over het brede scala van politiewerk als noodzakelijk fundament voor een nieuw verdeelsysteem. Bij dit onderzoek is het van het grootste belang dat volstreekte helderheid bestaat hoe dergelijke gegevens moeten worden gedefinieerd.
- 6 Voor een dergelijk nieuw systeem is een aantal opties denkbaar, waarbij een richtinggevende uitspraak voor een bandbreedte waarbinnen naar een nieuwe budgetverdeling in BVE's kan worden gezocht wenselijk is. Het is daarbij raadzaam om een globale verkenning van deze opties in het nadere onderzoek op te nemen.
- 7 Bij de ontwikkeling van een nieuw stelsel zal tegelijkertijd rekening moeten worden gehouden met de bekostiging van het KLPD.
- 8 Bij de ontwikkeling van een nieuw stelsel is het raadzaam rekening te houden met de ontwikkelingen rond het politiebesteding.
- 9 Het frequent onderhouden en actualiseren van een herzien budgetverdeelsysteem is noodzakelijk om de gewenste aansluiting van de budgetten voor de korpsen met de relatieve veiligheidssituatie zo veel als mogelijk te garanderen.

Figuur 6

Eind 2004 Fundamenteel onderzoek

Relaties leggen tussen:

- Brede scala politiewerksoorten en budgetverdeling
- Werklast per werksoort en actuele veiligheidssituatie

2.1.7 Besluit over advies Stuurgroep

Naar aanleiding van het advies van de Stuurgroep Evaluatie en Herziening Budgetverdeelsysteem Nederlandse politie heeft de minister van BZK een Regiegroep ingesteld die het vervolgonderzoek uitvoert om te komen tot een herziening van het BVS, waarbij rekening dient te worden gehouden met de aanbevelingen van de Stuurgroep. Ingevolge de taakopdracht moet in dit onderzoek een onderscheid worden gemaakt tussen het bepalen van het brede scala van politiewerk, het bepalen van de relatieve verdeling van de werklast en het budgetverdeelsysteem. Nadat het brede scala van politiewerk is bepaald en dit in relatie is gebracht met de veiligheidssituatie, kan pas worden nagedacht over budgetverdeelmodellen. Het huidige BVS kan worden aangepast en/of er kan worden gezocht naar alternatieve verdelingsmodellen.

2.2 Diagnose bij de start van het onderzoek

2.2.1 Op te lossen knelpunten

Ondanks min of meer ingrijpende aanpassingen in het oorspronkelijke BVS bevinden we ons thans opnieuw in een situatie dat er een doorbraak gerealiseerd moet worden. Op de achtergrond spelen overwegingen een rol die sturing geven aan het fundamentele onderzoek zoals:

- De tussentijdse aanpassingen in het systeem weerspiegelen onvoldoende de beleefde verschillen in veiligheid tussen de regio's. Dit leidt tot voortdurende discussie, dwingt tot noodoplossingen en erodeert het draagvlak voor het systeem. Bezwaarlijk is vooral dat men er maar niet in slaagt de actualisatie van de formule met omgevingskenmerken op bevredigende wijze op te lossen omdat de verschuivingen tussen regio's als te ingrijpend werden beoordeeld.
- Prestatiesturing en prestatieverantwoording zijn de nieuwe kernthema's in de sturing van de publieke sector. Men verlangt duidelijkheid over wat er bereikt wordt met de (extra) middelen die ter beschikking zijn gesteld. Dat geldt met name voor een aandachtsgebied als veiligheid, dat hoog op de publieke agenda prijkt.

Die nieuwe sturing veronderstelt dat een verdeelsysteem mede garandeert dat de middelen daar terechtkomen waar de afgesproken prestaties bereikt moeten worden. Het verdeelsysteem moet bovendien bewerkstelligen dat korpsen die prestaties ook op een gelijkwaardige manier kunnen leveren.

Figuur 7

Diagnose & op te lossen knelpunten

- Relatie met actuele veiligheidssituatie regio's
- Actualisering en stabilisering omgevingskenmerken
- Gelijkwaardige behandeling regio's om prestaties te leveren
- Componenten op de achtergrond van BVS vervangen door oriëntatie op herkenbare werkprocessen
- Aandacht voor nieuwe thema's als terreurdreiging

- Vergelijken van prestaties, terwijl de mogelijkheden om deze te bereiken verschillen, ontmoet weerstand. Zo zijn de prestaties van een hordeloper en een sprinter (ook al lopen ze beide 100 meter) niet te vergelijken door alleen naar de eindtijd te kijken. Een rechtvaardig systeem voor de beoordeling van de prestaties van sprinters en hordelopers zal met essentiële verschillen in omstandigheden rekening moeten houden. Oftewel, we moeten eerst de hordelopers compenseren voor bezwarende omstandigheden alvorens de prestaties met sprinters te gaan vergelijken.
- De componenten in het huidige systeem (Beschikbaarheid/Bereikbaarheid, Werklast en Probleemaanpak) sluiten niet langer goed en herkenbaar aan op het denken en werken vanuit een procesoriëntatie. Processen als Opsporing en Noodhulp zijn bijvoorbeeld niet te herkennen. De herkenbaarheid en uitlegbaarheid van het systeem nemen daardoor sterk af.
- De relatie met de veiligheidssituatie in de regio en gemeenten is niet duidelijk in het huidige systeem. De onderbouwing is uitsluitend gebaseerd op analyses in de korpsen en niet op de veiligheidsvraagstukken in de omgeving. De Stuurgroep Evaluatie en Herziening Budgetverdeelsysteem Nederlandse politie geeft nadrukkelijk aan dat in het verdeelsysteem van de politie rekening gehouden dient te worden met de actuele veiligheid. Met name ontwikkelingen in de grootstedelijke veiligheid, nog eens versterkt door de terreurdreiging, geven een extra impuls aan de roep om de veiligheidssituatie te betrekken in de verdeling.

2.2.2 Ambities

Onderhavig onderzoek beoogt inzicht te bieden in:

- het actuele scala van werksoorten en activiteiten van de regiokorpsen, waardoor de werklast per werksoort wordt bepaald
- de mate waarin de werklast tussen korpsen uiteen loopt
- de wijze waarop de veiligheidssituatie kan worden opgenomen in het budgetverdeelsysteem
- de wijze waarop een relatie tussen werklast per werksoort en budgetverdeling is te leggen
- de wijze waarop van het bestaande systeem naar het nieuwe verdeelsysteem kan worden gemigreerd.

Er zijn op dit moment twee belangrijke ontwikkelingen te signaleren, die nogal wat invloed kunnen hebben op het onderzoek:

- evaluatie van de Politieorganisatie door de Stuurgroep onder leiding van mevrouw ir J.M Leemhuis-Stout
- IBO Modellen voor beheer van de politie.

Doordat het nieuwe verdeelsysteem zoveel mogelijk opgebouwd is vanuit data gemeten op het gemeentelijk niveau, zullen de uitkomsten van dit onderzoek desgewenst te verwerken zijn in enig model waartoe op basis van bovenstaande trajecten wordt besloten.

Figuur 8

Referentiekader bedrijfsprocessen (RBP)

Bedrijfsproces	Werkprocessen
Besturen	ontwikkelen strategie en beleid strategische afspraken met partners strategisch besturen
Vorbereiden	genereren intelligence tactische afspraken maken met partners tactisch besturen
Uitvoeren	intake noodhulp handhaving opsporing operationele ondersteuning <i>executie en betekening *</i>
Ondersteunen	p-management m-management
Verbeteren	verbetermanagement

* Dit subproces is onderdeel van het werkproces 'Tenuitvoerleggen'.
Dit is een werkproces dat onderdeel is van de verdere strafrechtketen.

Figuur 9

Informatiemodel Nederlandse Politie (INP)

Resultaatgebieden Veiligheid	Reikwijdte
Veiligheid	straat weg lichamelijke integriteit water overige veiligheid
Leefbaarheid	drugs/drank openbare ruimte verkeer bedrijven en instellingen milieu overige leefbaarheid
Maatschappelijke integriteit	illegale handel weg openbare orde overige maatschappelijke integriteit
Dienstverlening	preventie hulpverlening overige dienstverlening

3 Aanpak

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de hoofdlijnen van de aanpak. Technische achtergrondinformatie is opgenomen in bijlagen.

Achtereenvolgens behandelen we het budget waarop het nieuwe verdeelsysteem betrekking heeft (3.2), de vier hoofdwerksoorten waaruit het systeem is opgebouwd (3.3), de manier waarop capaciteit wordt vertaald in budgetten (3.4), hoe het verdeelsysteem is ontwikkeld (3.5), en tenslotte de eisen aan het systeem en variabelen (3.6).

3.2 Te verdelen budget

Uitgangspunt voor het nieuwe BVS is budgettaire neutraliteit. Dit betekent dat het huidige budget beschikbaar is voor het nieuwe BVS. Voorts zullen zo veel mogelijk regiospecifieke bijdragen en bijzondere bijdragen in het algemene deel van het budget worden opgenomen. Het beschikbare budget is opgebouwd uit de basisbekostiging en de verschillende inhoudingen en toekenningen in BVE's en in geld.

3.3 Vier hoofdwerksoorten

3.3.1 Inleiding

De te selecteren werksoorten moeten:

- aansluiten bij het politiewerk
- herkenbaar zijn
- bruikbaar zijn voor werklastberekeningen en het bepalen van relatieve verdeling tussen korpsen
- gegevens uit de korpsen moeten uniek in te delen zijn naar de onderscheiden werksoorten
- beperkt in aantal zijn om het onderzoek en later periodiek onderhoud van het systeem behapbaar te houden.

3.3.2 Bronnen

De belangrijkste twee bronnen, waaruit we bij de bepaling van werksoorten kunnen putten, zijn (zie ook de figuren 8 en 9):

Informatiemodel Nederlandse Politie

Het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP) in de eerste tabel kent een indeling in 5 resultaatgebieden, waarvan er 4 relevant zijn voor het onderzoek: Veiligheid, Leefbaarheid, Maatschappelijke integriteit en Dienstverlening. Elk resultaatgebied kent weer een nadere uitsplitsing.¹

Referentiekader Bedrijfsprocessen Politie

Het Referentiekader Bedrijfsprocessen Politie (RBP) staat in de daaropvolgende tabel op de linkerpagina. Deze classificatie kent 5 zogenaamde 'takken'. Binnen elke tak treffen we opnieuw een uitsplitsing in verschillende werkprocessen aan. Soms zijn die weer verder onderverdeeld in subprocessen.

¹ Het resultaatgebied 'Interne performance' is achterwege gelaten.

Figuur 10

Vertrekpunt werksoorten

1 Intake	<ul style="list-style-type: none"> - opnemen aangiften - telefonie - service
2 Noodhulp	<ul style="list-style-type: none"> - meldkamer (verwerking meldigen) - uitvoering (behandeling incidenten)
3 Handhaving	<ul style="list-style-type: none"> - netwerken en preventie - surveilleren en interveniëren - adviseren en vergunningen - vreemdelingtoezicht
4 Opsporing	<ul style="list-style-type: none"> - uitvoeren opsporingsonderzoeken
5 Operationele Ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> - observatie - arrestantenzorg - honden / paarden - parketpolitie - FTO - TTI
6 Overhead	<ul style="list-style-type: none"> - leiding - PIOFAH - beleidsondersteuning - communicatie / PR
7 Nationale Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> - persoonsbeveiliging - objectbeveiliging - terreur

3.3.3 Vertrekpunt werksoorten

Amendering RBP meest kansrijk

Het is gewenst om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij in het politieveld gebruikte en herkenbare indelingen. In dit verband biedt het RBP de beste aanknopingspunten. De indeling van het INP is sterk gericht op resultaten. Deze indeling leent zich daardoor minder voor de typering van werksoorten.

Aan de 'takken' van het RBP kleeft een nadeel. Er komt een te groot accent te liggen op werkprocessen in de 'overhead', zoals besturen, voorbereiden, ondersteunen en verbeteren. Daarmee dreigt het 'echte' uitvoerende politiewerk naar de achtergrond te verdwijnen, hetgeen nadelig is voor de herkenbaarheid. Om deze reden is de RBP-indeling ten behoeve van het onderzoek geamendeerd. Gebruikmakend van de ervaringen bij de ontwikkeling van een model voor de interne sterkteverdeling in Rotterdam-Rijnmond ontstaan de zeven werksoorten zoals weergegeven in figuur 10. Beknopt is telkens aangegeven welke werkzaamheden onder de werksoort gerekend moeten worden.

3.3.4 Van zeven naar vier werksoorten

Het uitgangspunt van het onderzoek was zeven werksoorten: opsporing, handhaving, intake, noodhulp, operationele ondersteuning, overhead en nationale veiligheid. Hieronder geven we aan hoe van het oorspronkelijke vertrekpunt van zeven werksoorten er uiteindelijk nog vier overblijven.

Nationale Veiligheid als werksoort

Door de recente gebeurtenissen in de afgelopen periode kunnen we niet om de vraag heen of en in hoeverre de problematiek rond nationale veiligheid bij de ontwikkeling van het BVS moet worden betrokken. Echter, daarbij speelt ook de vraag of dat wel kan in de gegeven omstandigheden.

Op dit punt is het veld sterk in beweging. Opnemen in een verdeelsysteem veronderstelt voldoende duidelijkheid over bevelstructuren, organisatorische keuzes, normen voor werklastberekeningen en betaalbare normen voor de inrichting, et cetera. Uit de discussies met de korpsen komt naar voren dat er, naar hun mening, aparte aandacht moet komen voor grootschalig politietoetreden (crises, dreigingen, rampen). Met name in de grootste steden maakt men melding van een toename van inzet in het kader conflict- en crisisbeheersing. Dit laatste is echter niet het exclusieve domein van de politie.

Op dit moment is de situatie nog volop in beweging. De problematiek alsmede de bijbehorende keuzes moeten de kans krijgen zich voldoende uit te kristalliseren. Tot dat moment zal de huidige situatie gehandhaafd blijven.

Overhead en Operationele Ondersteuning

In plaats van een behandeling als aparte werksoort is Operationele Ondersteuning op te nemen bij het primaire proces waar het zelf ook deel van uitmaakt. Hoewel Operationele Ondersteuning in de meeste gevallen apart is georganiseerd in de korpsen (om een efficiënte organisatie van deze werkzaamheden mogelijk te maken) maken de werkzaamheden wel deel uit van het primaire proces en zijn een onderdeel van de vier gekozen werksoorten.

Overhead is geen primair proces, maar wel noodzakelijk om een organisatie naar behoren te laten functioneren. Overhead is dan ook als opslagfactor - al dan niet genormeerd - te verwerken in de andere werksoorten.

De uitkomsten van inventarisaties vertonen grote verschillen tussen korpsen. Voor een deel hangen die samen met uiteenlopende opvattingen over de inrichting van organisaties. Voor een ander deel bestaan er verbanden met historische keuzes, waaraan men binnen de regio sterk gehecht blijft.

In de nieuwe systematiek wordt voorbijgegaan aan deze verschillen. Verschillen die hun oorsprong vinden in schaalgrootte kunnen door samenwerking (o.a. shared services) ondervangen worden. Verschillen die hun grondslag hebben in inrichtingskeuzes dienen niet in een verdeelsysteem gehonoreerd te worden, zoals ook uit de eisen aan het systeem blijkt (zie paragraaf 3.4).

Figuur 11

Stysteemkeuze

Geen personele capaciteit maar budget verdelen

- één 'overall middensom' voor alle werksoorten, waarbinnen:
- verhoudingsgetallen voor elke werksoort t.o.v. algemene middensom, die
- onderbouwd zijn vanuit objectieve verschillen tussen personele en materiële kosten per werksoort, waarbij
- de relatie met personele en materiële prijsontwikkeling blijft gehandhaafd

Hoe meer zichtbaar beide werksoorten afzonderlijk in het systeem blijven, des te ingewikkelder de discussie over de hoogte van deze opslagen gaat worden. Gezien de voorkeur om de budgetverdeling te verankeren in een genuanceerd stelsel ligt het voor de hand om ook de problematiek van de opslagen in dat kader op te lossen. Zie paragraaf 3.4.

Daarmee vervallen drie van de in eerste aanleg onderscheiden zeven werksoorten. Het verdere onderzoek richt zich op de vier primaire processen: Opsporing (hoofdstuk 4), Handhaving (hoofdstuk 5), Noodhulp (hoofdstuk 6), Intake (met daarbinnen opnemen aangifte & service en telefonie in hoofdstuk 7). Het zijn deze vier werksoorten die het 'zichtbare' deel van het politiewerk vertegenwoordigen en daarmee binnen en buiten de politie herkenbaar zijn als politiewerk.

3.4 Geen sterkte-, maar budgetverdeling: middensommen per werksoort

3.4.1 Inleiding

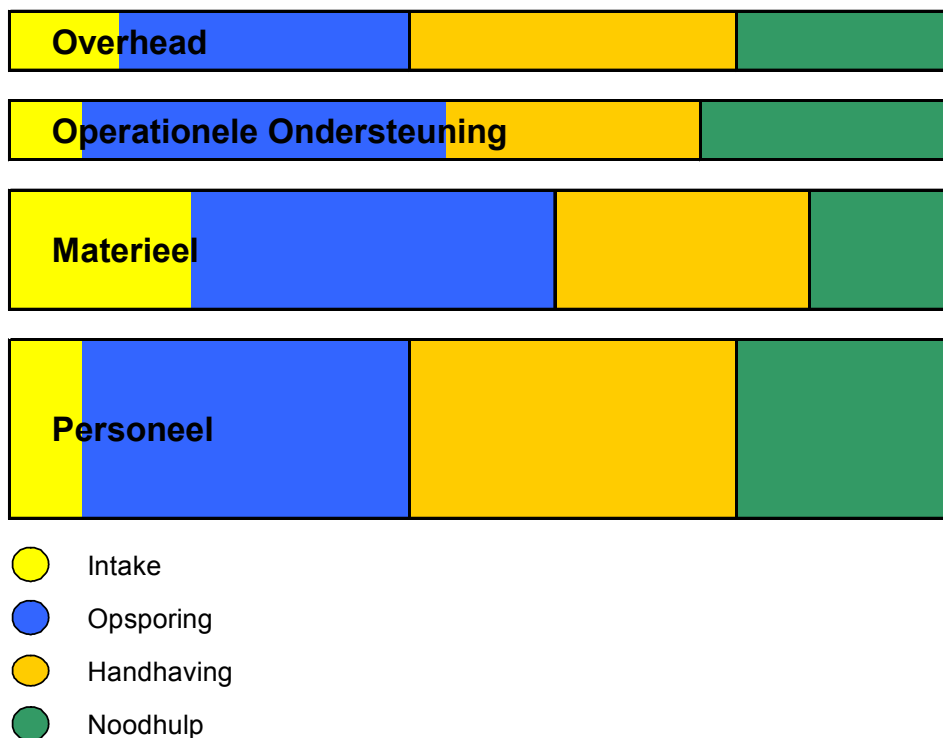
Historisch gezien, zowel in het politiemangement als de politiek-bestuurlijke top, domineert in het politieveld het denken over sterkte en de sterkteverdeling. De uiteindelijk omvang van het budget is vaak slechts een afgeleide. Het is echter noodzakelijk om in de bedrijfsvoering ook rekening te houden met de samenstelling van de sterkte. Niet alleen de omvang van de sterkte maar ook de opbouw beïnvloedt de omvang van het benodigde politiebudget. Dit komt onvoldoende naar voren in het huidige budgetverdeelmodel waarbij gebruik gemaakt wordt van budgetverdeeleenheden (bve's) in plaats van geld. Een bve staat voor een normvergoeding waarmee de politie in staat wordt gesteld een eigen afweging te maken ten aanzien van de aanschaf in personeel of in materieel. Toch zorgt het begrip bve voor verwarring: de politiek-bestuurlijke discussie gaat hoofdzakelijk over sterkte en uitbreiding van sterkte wordt gefinancierd in bve's, terwijl een bve net geen fte is. Dat betekent dat het toedelen van additionele taken aan de politie de vraag met zich meebrengt of een bve nog wel voldoende is om de uitbreiding te financieren. Er zijn inmiddels voor speciale activiteiten (bijvoorbeeld Kernteams, Nationale Recherche en Terreur) gewichten toegekend aan een bve om te voldoen aan de juiste verhouding tussen de prijs van een bve en een te financieren fte. Ook verschilt de bve-fte verhouding per korps omdat deze een eigen afweging hebben gemaakt tussen personeel en materieel en omdat ze soms gebonden zijn aan duurder personeel vanwege een hoge leeftijdsopbouw.

De bve's vormen in het huidige model de noodzakelijke schakel tussen de relatieve (percentueel aandeel per korps uit het te verdelen budget) en de absolute verdeling (het werkelijke budget in euro's). Aangezien we in het nieuwe systeem werksoorten als uitgangspunt nemen, is het logischer om voor het nieuwe systeem kostprijzen per werksoort te hanteren in plaats van een specifiek bve-bedrag per werksoort. Daarom is besloten middensommen per werksoort te ontwikkelen. De belangrijkste overwegingen die daarbij de doorslag hebben gegeven zijn:

- budgetclaims kunnen beter worden onderbouwd
- in het budgetverdeelstelsel kan met behulp van middensommen per werksoort beter worden ingespeeld op ontwikkelingen en kunnen deze beter in financiën vertaald worden
- gebruik van middensommen per werksoort past bij een systeem dat opgebouwd wordt vanuit de werksoorten

Figuur 12

Schematische opbouw middensommen per werksoort



Figuur 13

Middensommen per werksoort

Eerste uitkomsten

Hoe onderstaande tabel te lezen:

- de eerste tabel laat de bandbreedte in het gewicht per werksoort zien, afgezet tegen de gemiddelde prijs per fte (€ 66.777)
- de tweede tabel bevat enkele rekenvoorbeelden met behulp van de gewichten op de eerste tabel

Werksoorten	Personeel gewicht		Materieel gewicht		Totaal	
Opsporing	1,94	1,98	2,35	2,91	2,04	2,19
Handhaving	1,24	1,41	1,39	1,56	1,28	1,35
Intake	0,91	1,10	1,02	1,72	0,97	1,24
Noodhulp	1,12	1,17	1,10	1,30	1,15	1,16
Gemiddelde prijs per fte	€ 51.400		€ 15.377		€ 66.777	

Uitspraak	Primair proces (excl. overhead en operationele ondersteuning)	€ / fte	Kosten	Sterkte (incl. overhead en operationele ondersteuning)
1000 fte overall	n.v.t.	€ 66.777		1000 fte
1000 fte Opsporing	1000 fte	$2,19 * € 66.777 = € 146.242$	146 mln	2190 fte
1000 fte Handhaving	1000 fte	$1,35 * € 66.777 = € 90.149$	90 mln	1350 fte
1000 fte Intake	1000 fte	$1,24 * € 66.777 = € 82.803$	83 mln	1240 fte
1000 fte Noodhulp	1000 fte	$1,16 * € 66.777 = € 77.461$	77 mln	1160 fte

- binnen de politie is het werken met shared services een ontwikkeling die met kracht in gang is gezet.

Door uit te gaan van middensommen per werksoort is het ook mogelijk om de 'winst' door het werken met shared services te koppelen aan de werksoort waar deze 'winst' optreedt.

Samenwerken op het gebied van observatieteams kan dan direct worden gekoppeld aan de werksoort Opsporing. Hierna lichten we de opbouw van de middensommen met behulp van rekenvoorbeelden nader toe.

3.4.2 Opbouw middensommen per werksoort

Door het hanteren van een kostprijs per werksoort wordt de mogelijkheid geboden om operationele ondersteuning en overhead te verdisconteren in de werksoorten. Belangrijk is te onderkennen dat operationele ondersteuning onderdeel is van het primaire proces. In figuur 12 zien we de verschillende aandelen in de kosten voor personeel, materieel, operationele ondersteuning en overhead van een korps. In het schema wordt onmiddellijk duidelijk, hoe elke werksoort een eigen aandeel in de kostenopbouw heeft. Personeel is soms duurder dan gemiddeld, moet beschikken over duur materieel of gebruikt veel materieel, legt beslag op een groter aandeel van operationele ondersteuning of overhead (of omgekeerd)¹. Uit de verschillende kleuren blijkt dat de werksoorten verschillende aandelen hebben in die verschillende kostencomponenten.

De prijs per werksoort is gebaseerd op de sterkte die samenhangt met het primaire proces van de werksoort. In de prijs per werksoort zijn de kosten voor operationele ondersteuning en overhead verwerkt. Dit betekent dat uitbreiding van de capaciteit van de werksoort automatisch resulteert in de uitbreiding van "blauw", overhead en operationele ondersteuning. Per werksoort kunnen we op die manier via de aangegeven mix de middensom berekenen². Deze kan op middellange termijn worden vastgeprikt en, daarna, aangepast aan nominale veranderingen.

In figuur 13 is een voorbeeld opgenomen op basis van de tussentijdse uitkomsten van het ontwikkelen van middensommen per werksoort. In het tweede deelrapport zullen ook de uitkomsten van het onderzoek van de middensommen gepresenteerd worden. De werkwijze om tot deze middensommen te komen en de gedetailleerde opbouw van de middensommen zijn geschetst in bijlage 2. Figuur 13 laat de bandbreedtes van de verschillende gewichten van de werksoorten zien. Dit gewicht is zichtbaar gemaakt voor de personeelsgebonden kosten, voor de materieel gebonden kosten en voor het totaal. De kosten voor operationele ondersteuning en overhead zitten in de componenten verdisconteerd.

In de onderste tabel in de figuur zijn enkele rekenvoorbeelden opgenomen. Hierbij wordt zichtbaar dat uitbreiding met 1.000 fte per werksoort verschillende kosten met zich brengt en ook leidt tot verschillende effecten voor de totale politiesterkte.

¹ Vergelijkbaar is het systeem van loon- en prijscompensatie van de middelen op de Rijksbegroting. Dit is een globale vergoedingssystematiek en geen declaratiestelsel. Bepaalde begrotingsposten hebben een procentueel zwaardere en mogelijk ook een duurder looncomponent dan een andere begrotingspost. Daarom worden gedifferentieerde gewichten gehanteerd, verschillende loonindexen: er zijn aparte loonindexen voor onder andere rijksambtenaren, politie, leerkrachten, gemeentambtenaren. De gedifferentieerde loon- en prijscomponenten van de werksoorten is een vergelijkbare globale systematiek. Het meewegen van het globale gemiddelde loongewicht van een werksoort heeft effect op het procentuele aandeel van de werksoort in de uiteindelijke capaciteitsverdeling.

² Het feitelijk ontvangen bedrag in bve's komt uiteindelijk niet overeen met de kosten van het aan de TK gecommuniceerde aantal extra fte. Er is tussen BVE's en fte's wel een relatie gelegd. Er zijn sterkteafspraken met korpsen die in 2010 dienen te worden gehaald.

Figuur 14

Onderzoekskorpsen

Rotterdam-Rijnmond
Amsterdam-Amstelland
Flevoland
Utrecht
Limburg-Zuid
Friesland
Twente
Gelderland-Zuid
Drenthe
Gooi & Vechtstreek
Noord-Holland Noord
Hollands Midden
Brabant Zuid-Oost

Figuur 15

Informatieverzameling

Per werksoort en per korps

- Werkaanbod
- Werkwijze
- Beleidskeuzes
- Organisatie-inrichting
- Ingezette capaciteit
- Uitkomsten politiemonitor
- Oriëntatie op relevante omgevingskenmerken voor de verdeelformule

Bepleit bijvoorbeeld Justitie met succes een intensivering in de opsporing, dan zal een bepaald aantal koppen een hoger bedrag vergen dan bijvoorbeeld een succesvol gemeentelijk pleidooi voor uitbreidingen in de sfeer van de handhaving. Dit komt onder meer doordat in de prijs voor opsporing een hoger percentage voor operationele ondersteuning is meegenomen.

Elk korps blijft vrij om zelf invulling te geven aan de bedrijfsvoering. De totale overhead en operationele ondersteuning worden verwerkt naar elk van de vier werksoorten op basis van het beslag vanuit die werksoort. Dat laat korpsen de ruimte om die processen naar eigen inzicht in te richten en te stroomlijnen.

3.4.3 Sturingsbehoefte

Voor zover de sturingsbehoefte tussen politieministeries en korpsen zich beweegt op het niveau van x.000 koppen meer in een bepaalde kabinetsperiode vormt de gemaakte verbijzondering een nodeloze complicatie. Naarmate echter de behoefte toeneemt om gerichte afspraken te maken over verhoogde activiteit in een bepaald deel van het politiewerk (x 000 fte's versterken ten behoeve van de opsporing) neemt het belang van ex ante bekende, stabiele middensommen per werksoort toe.

Op dezelfde manier kunnen de financiële effecten berekend worden wanneer versterking van de ene werksoort ten koste van een andere werksoort gerealiseerd dient te worden. Ook kan berekend worden hoeveel fte versterking in de ene werksoort kost bij de werksoort waarvan de versterking ten laste wordt gebracht. Dat laat onverlet, dat de bedrijfsvoering het exclusieve domein van de individuele korpsen zelf moet blijven. Dat geldt zowel voor de interne geografische verdeling als voor de verdeling over en de organisatie van werksoorten.

3.5 Ontwikkeling van het budgetverdeelsysteem

3.5.1 Keuze onderzoekskorpsen

Het fundamentele karakter van het onderzoek gaat gepaard met heroriëntatie op de bouwstenen en normen, die midden jaren '90 ten grondslag hebben gelegen aan het ontwikkelde verdeelsysteem. De vier hoofdwerksoorten leveren de nieuwe invalshoek op, waarlangs tot dusverre maar weinig analyses zijn uitgevoerd.

Daarom ligt het voor de hand om zoveel mogelijk korpsen bij het onderzoek te betrekken. Van de 25 regiokorpsen hebben de 13 korpsen uit figuur 14 op ons verzoek meegewerkt.

De keuze van de 13 korpsen heeft plaats gevonden in het licht van de volgende, met elkaar samenhangende criteria:

- grote, middelgrote en kleine korpsen
- gemengde urbanisatiegraden: stedelijke, plattelandsregio's en mengvormen van beide
- spreiding over het land
- voldoende vertegenwoordiging vanuit alle clusters, die BZK hanteert voor de typering van korpsen.

De totale onderzoeksgroep omvat circa 250 gemeenten.

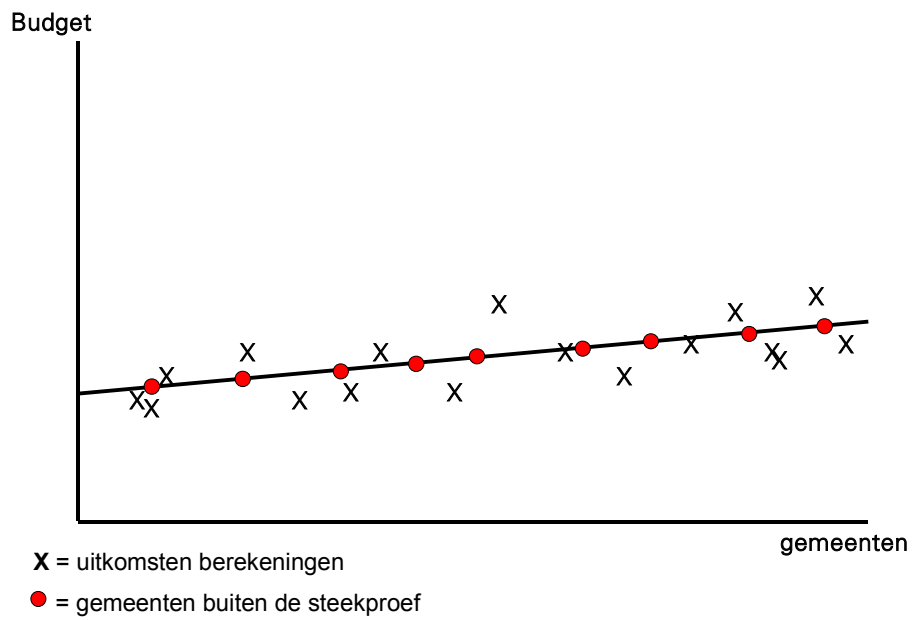
3.5.2 Stap 1: Informatieverzameling

Voor elk van de vier werksoorten zijn gegevens verzameld. In figuur 15 staan de onderwerpen genoemd. Om niet te vervallen in verkeerde interpretaties hebben onderzoekers alle korpsen, soms meer dan één keer, bezocht om over voldoende achtergrondinformatie over de definities en registratieprincipes te beschikken.

In dit proces kwamen aanzienlijke verschillen in registratie naar voren. De problemen zijn in goed overleg met experts uit de politieorganisatie opgelost. In bijlage 3 wordt de gegevensverzameling nader toegelicht.

Figuur 16

Van berekening naar formule



3.5.3 Stap 2: bepaling genormeerde capaciteit per werksoort

Per werksoort is op basis van uniforme normen de capaciteit bepaald. Omdat de benadering per werksoort uiteenloopt wordt dit in de desbetreffende hoofdstukken nader toegelicht. Een sprekend voorbeeld hierbij is het aantal fte's, dat nodig is om binnen 15 minuten ter plaatse te zijn bij een melding. Met behulp van het aantal en het patroon van de meldingen, alsmede de geografische kenmerken van gemeenten, valt de capaciteit te berekenen. Het resultaat vormen de kruisjes in de grafiek van figuur 16. Op de verticale as staat het budget en op de horizontale as zijn de gemeenten vermeld, in oplopende volgorde. Door de berekende capaciteit voor alle inliggende gemeenten op te tellen ontstaat de berekende capaciteit voor een korps.

Een belangrijke stap in het voorgestelde systeem is het gebruik van de typering van gemeenten naar de veiligheidssituatie. Gemeenten worden in veiligheidsklassen ingedeeld, waarna naarmate de situatie onveilig is meer politiecapaciteit wordt toebedeeld. In de hoofdstukken over Opsporing (4) en Handhaving (5) wordt de benadering toegelicht.

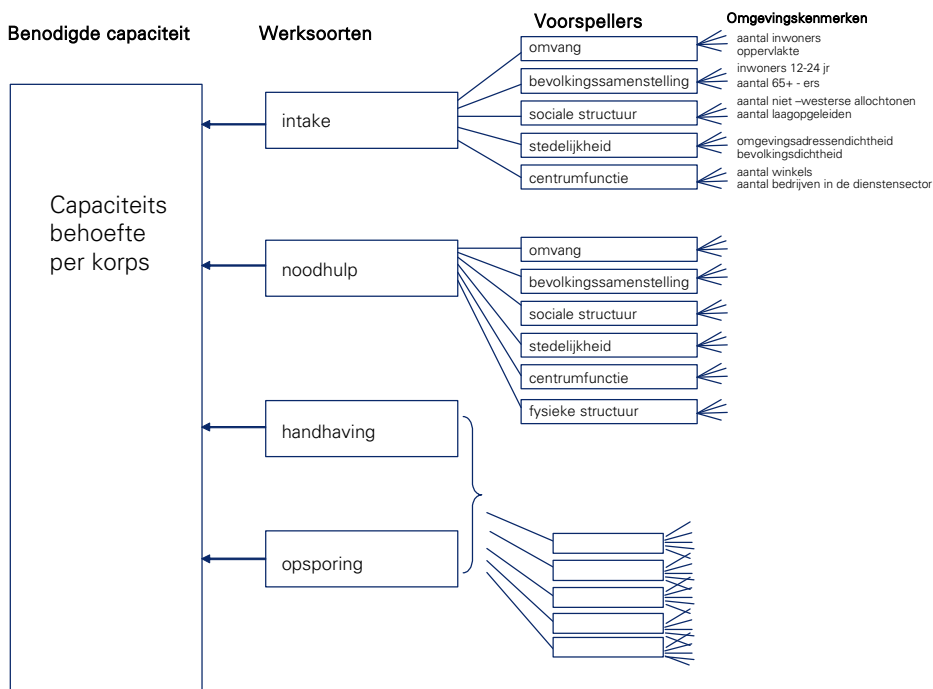
3.5.4 Stap 3: omzetten in een formule met omgevingskenmerken

De genormeerde capaciteit zoals in de vorige stap berekend is gebaseerd op gegevens van de korpsen. Hierbij zijn weliswaar uniforme normen gehanteerd, maar een dergelijke verdeling is gemakkelijk te beïnvloeden door de korpsen. Door strikter alle incidenten te registreren zullen de berekeningen in de vorige stap tot hogere uitkomsten leiden. Dit betekent ook dat er een controle noodzakelijk is of het registratiegedrag in de korpsen wel voldoende gelijk is. In stap 1 heeft daarop al een controle plaatsgevonden door de gegevens van de onderzoekskorpsen kritisch te beoordelen, maar een verdere controle is gewenst.

De laatste stap is daarom het voorspellen van de genormeerde capaciteit met behulp van omgevingskenmerken. De capaciteit wordt daarbij volledig bepaald door kenmerken van het gebied. Deze stap is nodig om:

- Te voorkomen dat goed beleid of goede uitvoering wordt bestraft en slecht presteren wordt beloond. Wanneer de genormeerde capaciteit bepalend is voor de uitkomsten, dan kan het zijn dat deze capaciteit te laag wordt berekend omdat de situatie in de gemeente door het goede presteren te laag is. Dit wordt ondervangen door de formules met de omgevingskenmerken te gebruiken. Het budget wordt bepaald door de formule. Te laag berekende genormeerde capaciteit wordt in een dergelijke benadering naar boven bijgesteld op basis van de omgevingskenmerken, terwijl te hoog berekende capaciteit negatief wordt bijgesteld. Deze aanpak is niet alleen van toepassing bij goed of slecht presteren, maar ondervangt ook ruis in registratie en toevallige uitschieters.
- Te zorgen dat alle 25 politieregio's in het verdeelsysteem kan worden opgenomen. Het systeem werkt op gemeentelijk niveau. Ontbrekende gemeenten krijgen de uitkomst die uit de formule blijkt op basis van de omgevingskenmerken van die gemeente.
- Te vermijden dat de budgetverdeling door de korpsen beïnvloed kunnen worden. Door de formules met de omgevingskenmerken wordt de budgetverdeling immers volledig onafhankelijk van de registratie van de politie. Door de verdeling te baseren op de omgevingskenmerken wordt deze objectief en niet-beïnvloedbaar door de politie. In figuur 16 is te zien hoe de formule (de lijn) door de genormeerde capaciteit per korps (de kruisjes) wordt getrokken. Ook is te zien dat gemeenten buiten de steekproef worden meegenomen (de stippen).

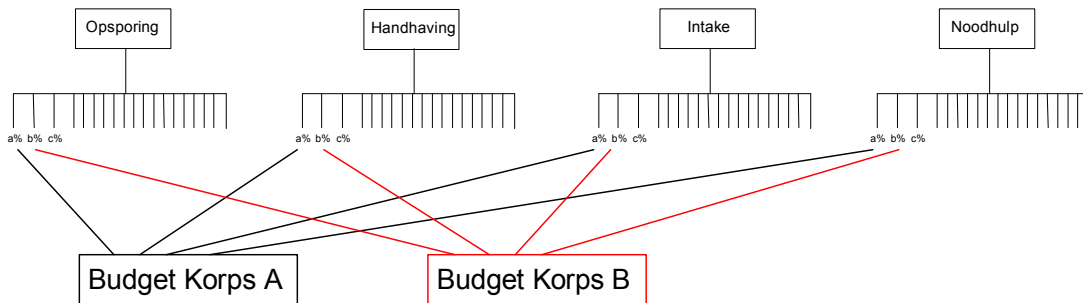
Figuur 17



Figuur 18

Werking van het systeem

Budget voor een korps is de optelsom van de budgetten per werksoort



Uit diverse onderzoeken¹ is gebleken dat er een duidelijk relatie bestaat tussen kenmerken van de omgeving en de behoefte aan politiezorg. Zoals in bijlage 4 is aangegeven zijn er vele kenmerken die een relatie met het politiewerk hebben.

In de formules met omgevingskenmerken per werksoort gaat het er om dat die kenmerken worden opgenomen die tezamen het beste de uitkomsten van de berekeningen in stap 2 benaderen. Er is daarom gebruik gemaakt van statistische technieken. Met behulp van deze technieken zijn per werksoort die combinatie van kenmerken (variabelen) geselecteerd die een maximale voorspellingskracht hebben. Hierbij is steeds nagegaan of de berekende capaciteit van de onderzoekskorpsen of gemeenten op onverklaarbare wijze afwijken van de uitkomsten van de formule. Via trial and error is uiteindelijk per werksoort een formule tot stand gekomen die aan alle eisen voldoet en de beste voorspelling geeft.

De uitkomsten van de formules worden niet direct vertaald in budget voor de korpsen. De uitkomsten worden vertaald in verhoudingsgetallen. Door de uitkomsten per gemeente in de regio op te tellen en af te zetten tegen de totale uitkomsten, wordt voor elk korps een percentage bepaald dat het aandeel van dit korps in het budget voor die werksoort weerspiegelt.

3.5.5 Resultaten stappen in onderlinge samenhang

In figuur 17 staat het resultaat schematisch weergegeven. Van links naar rechts is het volgende te zien:

- de capaciteit per korps is afgeleid uit de berekende capaciteit per werksoort, die
- vervolgens samenhangt met een formule, waarin tot uitdrukking komen: de omvang, verschillen in bevolkingssamenstelling, sociale structuur, stedelijkheid en centrumfunctie, et cetera, waarbij
- elke bepalende factor bestaat uit herkenbare omgevingskenmerken.

In figuur 18 zien we hoe elk korps binnen de beschikbare capaciteit voor elke werksoort zijn aandeel krijgt. Per werksoort wordt het aandeel van de korpsen in die werksoort bepaald op basis van de formules met omgevingskenmerken. Wanneer het budget voor de werksoort bekend is, is ook het budget op basis van dit aandeel bekend. Het budget van een korps bestaat vervolgens uit de optelsom van de verschillende budgetten per werksoort. Dit budget wordt als één geheel aan de korpsen ter beschikking gesteld.

¹ Onder ander zijn de volgende bronnen gebruikt:

- "Een schuyt, die tegen stroom wordt opgeroeyt": advies bestuurlijk-organisatorische aspecten grote stedenproblematiek, gemengde werkgroep grote steden Ministerie van BZK, april 1982
- "De sociale staat van Nederland 2003", SCP
- "De sociale staat van Nederland 2001", SCP
- "In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004", SCP
- "Stap voor Stap": problematiek vier grote steden. 1984
- "Het voorspellen van werkdruk van politie vanuit omgevingskenmerken", Veldkamp 1988
- Verdeelmaatstaven Gemeentefonds
- "Een "kaart" van de misdaad", A. Slotboom, C. Wiebrens, A.C. Berghuis

Figuur 19

Eisen aan systeem

- herkenbaar en transparant
- sluit aan bij actuele veiligheidssituatie
- rechtvaardig en objectief
- niet beïnvloedbaar door de korpsen
- stelt korpsen in staat op bepaald niveau te presteren
- geeft garantie voor minimum aan politiezorg
- niet (te) kwetsbaar voor herindelingen
- aan te passen aan maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen
- gemakkelijk en regelmatig te actualiseren

aan variabelen

- herkenbaar voor de organisatie
- globaal verband met het werk
- gemeten door externe instanties
- eenvoudig en beschikbaar
- periodiek bekend voor alle gemeenten
- betrouwbaar en valide
- niet beïnvloedbaar door politie / gemeente
- goede relatie met verwachte financiële behoefte (nu en in de tijd)

3.6 Eisen aan het systeem

De aanbevelingen van de Stuurgroep Evaluatie en Herziening Budgetverdeelsysteem Nederlandse politie welke door de minister zijn overgenomen, bevatten de nodige eisen aan het systeem (zie paragraaf 2.1.6). Deze zijn in figuur 19 hiernaast weergegeven, aangevuld met enkele algemene eisen die aan verdeelsystemen en de variabelen in de formules met omgevingskenmerken gesteld dienen te worden en aanvullende eisen van de opdrachtgever. Niet aan alle eisen kan tegelijkertijd worden voldaan. In de praktijk betekent dat het zoeken naar de route met de minste of minst zwaarwegende inbreuken op de gestelde eisen. De eisen komen in elk hoofdstuk terug, wanneer er zich keuzemomenten voordoen.

Figuur 20

Definitie opsporing

- opsporen van strafbare feiten
- opsporen en aanhouden van verdachten
- verslag opmaken van de activiteiten
- administratieve afhandeling van de zaken
- preventie en pro-actie

4 Opsporing

4.1 Definitie

Onder opsporing vallen alle activiteiten in politiekorpsen om strafbare feiten te achterhalen en de verdachten van strafbare feiten op te sporen en aan te houden. Tot deze werksoort behoren het (in proces-verbaal) vastleggen van alle activiteiten, een scala aan gebruikte methoden (technieken) en dwangmiddelen, evenals de administratieve afhandeling. Ook de preventie van strafbare feiten en de pro-actie behoren tot deze werksoort.

4.2 Onderbouwing genormeerde capaciteit

Uit hoofdstuk 2 blijkt, dat het verdeelsysteem rekening moet houden met verschillen in de actuele veiligheidssituatie, vooral in de grote steden. Het is van belang om terug te grijpen op enkele praktische voorbeelden.

4.2.1 Veiligheidsindices

In het hart van het Rotterdamse veiligheidsbeleid staat de veiligheidsindex. Die bepaalt in hoge mate het type aanpak voor een wijk of buurt, alsmede de in te zetten capaciteit vanuit de verschillende partners in het lokale veiligheidsbeleid. Naarmate de index de situatie in een wijk of buurt meer als problematisch typeert, stijgt de inzet, ook die van de regiopolitie. De Rotterdamse Veiligheidsindex bevat gegevens over de geregistreerde veiligheid in politiesystemen, het slachtofferschap en de veiligheidsbeleving van burgers aangevuld met enkele bepalende variabelen voor de fysieke en sociale structuur. Een soortgelijke index in Amsterdam beperkt zich tot geregistreerde veiligheid uit politiesystemen en structuurvariabelen.

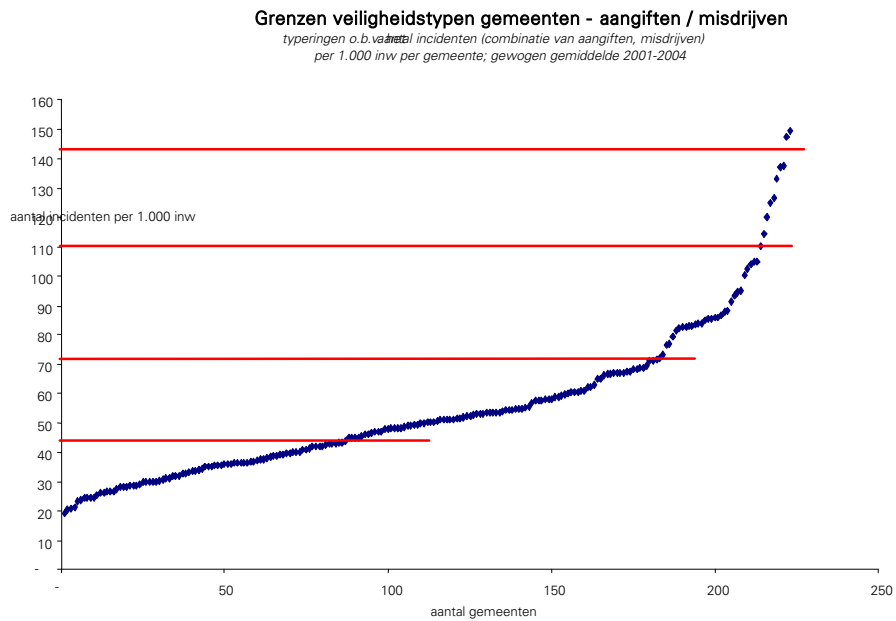
Op landelijk niveau bestaat er geen veiligheidsindex. De gewenste ingangsdatum van het nieuwe budgetverdeelsysteem voor de politie laat niet toe een veiligheidsindex voor alle gemeenten te ontwikkelen zoals in Amsterdam en Rotterdam is gedaan. Door gebruik te maken van een analoge benadering als in het interne sterkteverdeelsysteem voor Rotterdam-Rijnmond, wordt een eerste aanzet gegeven voor de toepassing van een veiligheidsindex bij de verdeling van het budget voor de politie. Met deze benadering is het mogelijk gemeenten te typeren naar mate van veiligheid. In Rotterdam wordt de veiligheidssituatie in de wijken in 6 klassen getypeerd. Gebleken is dat deze veiligheidstyperingen voor de wijken goed te benaderen zijn met behulp van de aantallen aangiften en incidenten per 1.000 inwoners in die wijken. Deze benadering is vertaald naar nationaal niveau.

Figuur 21

Werkaanbod opsporing

- gemeenten getypeerd naar de veiligheidssituatie op basis van aangiften en misdrijven per 1.000 inwoners
- typering in 5 klassen met behulp van clustertechniek
- weging naar zware/lichte zaken of gebruik werklastnormen bevestigen oorspronkelijk patroon werkaanbod

Figuur 22



4.2.2 Op weg naar een goed werkende veiligheidstypering

Bewerkingen

De typering van de gemeente naar veiligheidssituatie is gebaseerd op een combinatie van aangiften en misdrijven. Door deze combinatie wordt zowel de criminaliteit die gemeld wordt meegenomen als de (soms slachtofferloze) delicten die door eigen opsporing van de politie bekend worden. De combinatie is ontwikkeld in nauw overleg met deskundigen uit het politieveld. Zie bijlage 3.

In figuur 22 zijn de gemeenten geordend naar het aantal aangiften/misdrijven per 1.000 inwoners. Duidelijk zichtbaar is de snellere stijging van het aantal aangiften/misdrijven per 1.000 inwoners in de gemeenten aan de rechterkant van de grafiek. Ook maakt de grafiek de grote verschillen die bestaan tussen gemeenten zichtbaar: van beneden de 20 tot circa 160 per 1.000 inwoners.

Door te kiezen voor de aangiften/misdrijven per 1.000 inwoners voor de indeling in klassen, heeft groei van de bevolking geen directe invloed op deze indeling. Uiteraard wel op de benodigde capaciteit voor Opsporing.

Over de jaren heen blijkt een relatief constante onderlinge verhouding tussen gemeentelijke aantallen aangiftes/misdrijven per 1.000 inwoners zichtbaar. In absolute aantallen zijn over de hele linie genomen van jaar op jaar wel verschuivingen. Een belangrijk deel van de verschuivingen betreft het heen en terug bewegen van gemeenten tussen de klassen. Door gewogen gemiddelden te berekenen over een wat langere periode van vier jaar ontstaat een stabiel patroon¹, waarbij rekening gehouden wordt met de trend in ontwikkeling.

Een belangrijke keuze vormt het aantal klassen voor de typering. In het Rotterdamse voorbeeld zijn dat er zes. De zwaarste, onveiligste categorie komt slechts voor op wijkniveau.² Omdat dit onderzoek werkt met gemeenten blijft die categorie buiten beschouwing. Er resteert een indeling in vijf groepen. In figuur 22 zijn met behulp van de horizontale rode lijnen de klassengrenzen aangegeven. Deze klassengrenzen zijn met behulp van statistische clustertechnieken bepaald.

Gevoeligheid

In de eerste plaats is gekeken of door weging van typen aangiften/misdrijven totaal andere patronen gaan ontstaan tussen de gemeenten. Zo is bijvoorbeeld aan woninginbraken een gewicht van '10' gegeven. Dit bleek geen invloed te hebben op de indeling in klassen. Doordat de zware categorieën veel minder vaak voorkomen dan de lichte moet het verschil in gewicht heel erg groot zijn om echt andere uitkomsten te genereren.

In de tweede plaats zijn normen uit eerder onderzoek voor het afhandelen van aangiften en het afhandelen/oplossen van misdrijven toegepast op het werkaanbod. Het resultaat wijkt voor de indeling in klassen nauwelijks af van de oorspronkelijke indeling.

Deze exercities laten zien dat de samenstelling van de combinatie van aangiften/misdrijven kennelijk zo gelijkmatig is verdeeld over de gemeenten dat hanteren van verschillende gewichten te verwaarlozen invloed heeft op de veiligheidstypering van gemeenten. Om die reden wordt gebruik gemaakt van de ongewogen aantallen aangiften/misdrijven.

¹ Bij de weging speelt de wenselijkheid een rol om de tendens in de loop van de tijd zichtbaar te maken. Daarom krijgt het jaar 2001 het gewicht 1, het jaar 2002 het gewicht 2, het jaar 2003 het gewicht 3 en, tenslotte, 2004 het gewicht 4. Na deling door 10 ontstaat dan de gehanteerde uitkomst per gemeente.

² Het is een bekend verschijnsel, dat binnengemeentelijke verschillen in grote steden veel groter zijn dan in het algemeen tussen gemeenten worden waargenomen. Dat komt door de uitmiddeling van slechtere en betere buurten op stedelijk niveau.

Figuur 23

Gemiddeld werkaanbod Opsporing per klasse

Klasse	Incidenten per 1.000 inwoners	Index
I	33,6	1,0
II	56,0	1,7
II	88,4	2,6
IV	127,7	3,8
V	151,0	4,5

Om deze klassen te kunnen gebruiken voor de verdeling is het noodzakelijk 'gewichten' aan de klassen toe te kennen.

In de tabel van figuur 23 staat het feitelijk berekende klassenmidden van elke groep gemeenten. Dit klassenmidden is gebaseerd op de aangiften/misdrijven per 1.000 inwoners in de betreffende klasse. Bij deze klassenmiddens wordt onvoldoende rekening gehouden met het verschil in noodzakelijke inzet voor preventie en pro-actie, met de maatschappelijke impact van de criminaliteit en met de zwaarte van de verschillende zaken. Opsporing is meer dan alleen het repressieve optreden naar aanleiding van gepleegde strafbare feiten en het opsporen van strafbare feiten. Naast dit reactieve optreden is ook preventie en pro-actie noodzakelijk. Het recentelijk ontwikkelde concept van 'tegenhouden' is daarvan een voorbeeld. Hoewel dit concept nog in ontwikkeling is, vereist een succesvolle toepassing hiervan in de strijd tegen criminaliteit een brede en deskundige inzet van politiezijde. Activiteiten die de politie onderneemt om problemen in de wijken en buurten aan te pakken op basis van een systematische analyse zijn van groot belang om de veiligheidssituatie te verbeteren. Deze activiteiten omvatten voor een deel reguliere opsporingsactiviteiten, maar voor een ander deel ook pro-actie, preventie, voorlichting, et cetera. Juist door de combinatie van repressie met andere benaderingen ontstaat een effectieve aanpak, die nog eens versterkt kan worden door bestuurlijke betrokkenheid en betrokkenheid van het Openbaar Ministerie. Ook activiteiten in het kader van de Wet BIBOP vergen inzet van de politie, die niet in de aangiften/misdrijven tot uiting komen. De platformen Criminaliteitsbeheersing die in de regio's bestaan zijn ook een voorbeeld van activiteiten die inzet vragen van de politie, maar onvoldoende via aangiften/misdrijven tot uiting komen.

Deskundigen zijn het met elkaar eens dat de inzet voor preventie en pro-actie meer dan evenredig toeneemt ten opzichte van de toename van de hoeveelheid zaken. Door effecten van cumulatie en samenloop is een meer dan evenredige toename van de inzet voor preventie en pro-actie et cetera noodzakelijk. Het beleid voor de Grote Steden kent ook speciale aandacht voor de (bestuurlijke) preventie en pro-actie als weerspiegeling van het feit dat in deze grote gemeenten de noodzaak voor preventie en pro-actie groter is dan elders.

Er is geen informatie over preventie en pro-actie. Een voor iedere groep identieke opslag leidt niet tot de noodzakelijk versterkte toename in de gemeenten die minder veilig zijn. De versterkte inzet voor preventie en pro-actie heeft een relatie met de ernst en complexiteit van de strafbare feiten die gepleegd worden. Strafbare feiten die te maken hebben met georganiseerde verbanden of groepsverbanden zijn complexer, maar vergen juist in de preventie en pro-actie aanmerkelijk meer inzet. Ernst en complexiteit komen (voor een deel) tot uiting in de omvang van de opgelegde straffen. Hierover is bij het Openbaar Ministerie betrouwbare en vergelijkbare informatie beschikbaar in de vorm van de zogenaamde celdagequivalenten.

De celdagequivalenten weerspiegelen het totaal aan door de rechterlijke macht opgelegde straffen (vrijheidsstraffen, geldstraffen en taakstraffen). In deze maat komt enerzijds het aantal zaken tot uiting en anderzijds de opgelegde straf voor deze zaken. Bij het bepalen van de celdagequivalenten wordt gecorrigeerd voor eventuele verschillen tussen rechtbanken.

Figuur 24

Verhoudingen binnen Opsporing

Klasse	Staffel	Opslag preventie, pro- actie en zwaarte	Totaal	
			ongeschaald	geschaald
I	1,0	10,0%	1,1	1,0
II	1,7	37,5%	2,3	2,1
III	2,6	37,5%	3,6	3,3
IV	3,8	37,5%	5,2	4,8
V	4,5	75,0%	7,9	7,2

Daarmee vormen de celdagequivalenten een indicatie voor het verschil in werkdruk voor zowel repressie als preventie en pro-actie. In bijlage 4 beschrijven we de gevolgde werkwijze.

Benadrukt wordt dat de celdagequivalenten geen gevolg hebben voor de eerdere typering van de gemeenten naar veiligheidssituatie.

De celdagequivalenten zijn in relatie gebracht met de aangiften/misdrijven per 1.000 inwoners. Dit leidt tot opslagen voor preventie en pro-actie op de eerder berekende verhouding tussen de klassengemiddelden. Figuur 24 laat zien hoe de op de celdagequivalenten gebaseerde verschillende opslagen leiden tot nieuwe verhoudingen tussen de klassen. In de laatste kolom zijn de verhoudingen opnieuw geschaald naar 1,0 voor klasse I. De nieuwe verhouding laat zien dat wanneer in klasse I er 1 fte per x.000 inwoners wordt gegeven, klasse V 7,2 fte per x.000 inwoners krijgt.

Grensproblematiek, binnenwater en eilanden

Dit zijn enkele pijnpunten in het huidige verdeelsysteem. Door uit te gaan van aangiften en misdrijven per 1.000 inwoners komt de werklust nu voldoende naar voren. Immers, kenmerkend voor de betrokken gemeenten zijn veel incidenten in relatie tot relatief weinig inwoners, soms nog verscherpt door piekbelasting in bepaalde periodes.¹

Bij nadere analyse komen gemeenten met veel toerisme (waaronder de eilanden) en een grensproblematiek in hogere klassen terecht dan hun collega-gemeenten, waarvoor dit fenomeen minder of niet speelt. De gemeenten waar toerisme, grensproblematiek of eilandenproblematiek zich voordoen komen in de gevolgde benadering in een klasse van (on)veiligheid terecht die recht doet aan deze problemen. Voor de betreffende gemeenten wordt vervolgens dan ook een genormeerde capaciteit toegekend die hierbij past.

Dit betekent dat de huidige regiospecifieke uitkeringen voor Grens, Binnenwater en Eilanden niet langer noodzakelijk zijn, omdat deze bijzondere omstandigheden in de gevolgde benadering zijn verdisconteerd.

¹ Door de steeds gelijkmatiger spreiding van het vakantie seizoen boet piekbelasting als argument aan waarde in.

Figuur 25

Omgevingskenmerken voor Opsporing

Variabelen:	Budget Opsporing per 1000 inwoners
Constate (const)	171 / 1000 +
Omgevingsadressendichtheid (OAD)	0,26 * OAD / 1.000 +
Horeca vestigingen (hrcvst)	21 * hrcvst / 1000+
Uitkeringen (uitk)	5,7 * uitk / 1000 +
Niet Nederlanders (nietned)	0,84 * nietned /1.000+
Centrum gemeenten stedelijke agglomeraties (aggl)	337 * Aggl / 1000

Figuur 26

Verhoudingen Opsporing

Politieregio	Opsporing
1 Groningen	3,5%
2 Friesland	2,7%
3 Drenthe	1,9%
4 IJsselland	2,0%
5 Twente	2,8%
6 Noord-en Oost-Gelderland	3,0%
7 Gelderland-Midden	3,3%
8 Gelderland-Zuid	2,4%
9 Utrecht	7,0%
10 Noord-Holland-Noord	2,7%
11 Zaanstreek-Waterland	1,5%
12 Kennemerland	3,1%
13 Amsterdam-Amstelland	13,2%
14 Gooi en Vechtstreek	1,3%
15 Haaglanden	9,5%
16 Hollands Midden	4,0%
17 Rotterdam-Rijnmond	11,5%
18 Zuid-Holland-Zuid	2,5%
19 Zeeland	1,5%
20 Midden-en West-Brabant	5,6%
21 Brabant-Noord	2,9%
22 Brabant-Zuidoost	3,9%
23 Limburg-Noord	2,1%
24 Limburg-Zuid	4,0%
25 Flevoland	2,0%

4.3 Vertaling naar formule met omgevingskenmerken

Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.8 zijn op basis van de uitkomsten van de genormeerde capaciteit formules met omgevingskenmerken ontwikkeld. Zie hiervoor ook bijlage 4.

In figuur 25 zijn de variabelen die samen deze formule vormen weergegeven. Tevens is aangegeven hoe deze variabelen samen een formule vormen.

De formules zijn ontwikkeld om de benodigde capaciteit per 1.000 inwoners voor Opsporing aan te geven. Om de totale capaciteit te krijgen moet de formule dus vermenigvuldigd worden met het duizendtal van de inwoners.

De constante in de formule (171) weerspiegelt het aantal inwoners weerspiegelt. De hoogte van de constante geeft aan dat het aantal inwoners een grote invloed heeft. De invloed van stedelijkheid (concentratie van inwoners en woningen) komt zowel tot uiting in de omgevingsadressendichtheid als in de centrum gemeenten voor stedelijke agglomeraties¹. Deze gemeenten zijn het centrum van een groter stedelijk gebied, wat een verzwarende factor blijkt.

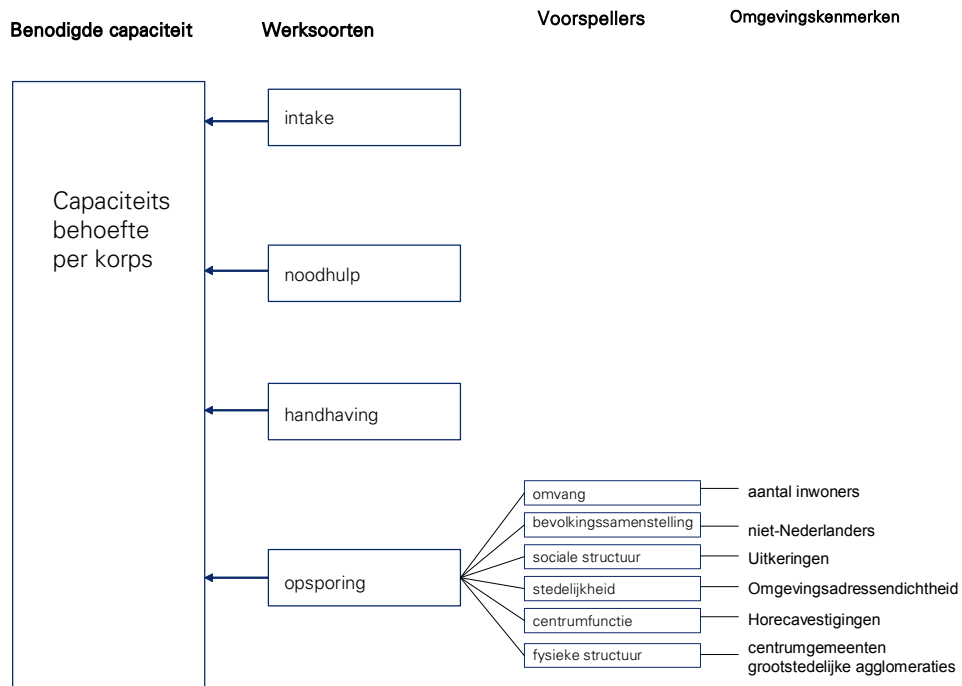
In de variabele horecavestigingen komt de invloed van toerisme en bezoekers tot uiting. De invloed van sociale achterstand, waardoor meer politie-interventies noodzakelijk zijn, wordt weerspiegeld door de variabele uitkeringen.

Het aantal niet-Nederlanders (per 1.000 inwoners) geeft een bijzondere karakteristiek van een gemeente weer, waardoor bezoekers van buiten Nederland zich daar vestigen. Belangrijke factoren zijn daarvoor de economische betekenis van een gemeente, maar ook de aanwezigheid van belangrijke onderwijsinstellingen is daarvoor een bepalende factor. De variabele niet-Nederlanders weerspiegelt op deze wijze een bijzondere aantrekkingskracht van gemeenten.

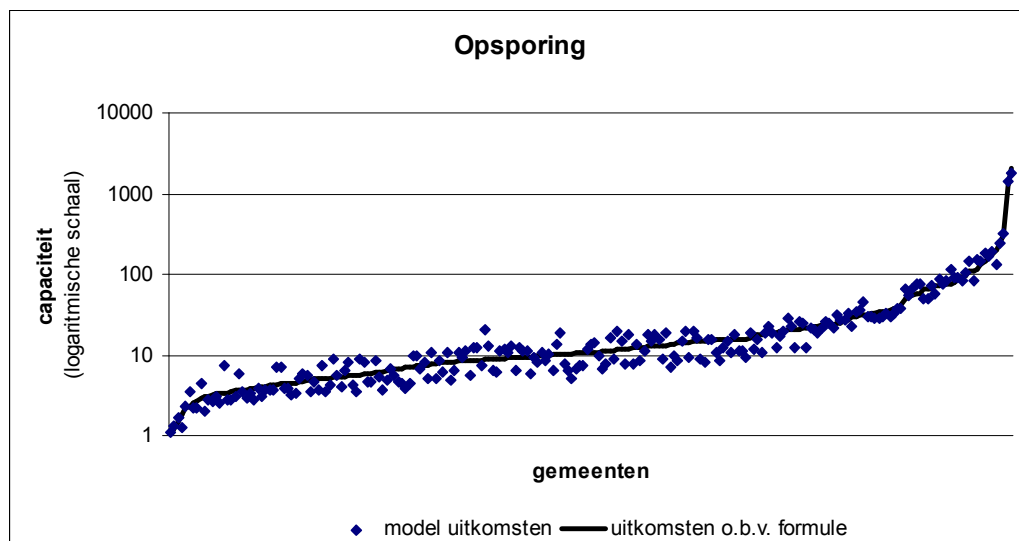
Met behulp van de uitkomsten van de formule wordt de verdeelsleutel zoals weergegeven in figuur 26 opgesteld. In paragraaf 3.3.9 is aangegeven hoe het budget van een korps bestaat uit het aandeel van dat korps in het budget voor een werksoort. Figuur 26 geeft het aandeel van een korps in de werksoort Opsporing weer. Dit aandeel is berekend door de uitkomst per korps te delen door het totaal van de uitkomsten.

¹ Afkomstig uit CBS-onderzoek 2000. Voor zover er een duidelijke relatie naar voren komt met de veiligheidssituatie in de onderzochte korpsen. Voor de overige korpsen zijn centrumgemeenten van grootstedelijke agglomeraties onverkort toegepast in het perspectief van latere onderzoeksresultaten.

Figuur 27



Figuur 28



In figuur 27 is te zien hoe voor de werksoort Opsporing de relatie loopt van voorspelling met behulp van de geselecteerde omgevingskenmerken naar de capaciteitsverdeling voor de werksoort en vervolgens naar de totale capaciteitsbehoefte van een korps.

Figuur 28 laat zien hoe de relatie is tussen de genormeerde capaciteit (paragraaf 4.2) en de met behulp van de formule met omgevingskenmerken voorspelde capaciteit. De genormeerde capaciteit is weergegeven met behulp van punten, terwijl de uitkomsten van de formule met omgevingskenmerken zijn weergegeven door een lijn.

Figuur 29

Definitie handhaving

- surveilleren en interveniëren
- netwerken
- preventie
- adviseren en vergunningen
- vreemdelingtoezicht

Figuur 30

Werkaanbod handhaving

- gemeenten getypeerd naar de veiligheidssituatie op basis van combinatie aangiften/misdrijven, verkeersongevallenregistraties en 50% van de bekeuringen (excl. verkeer) per 1.000 inwoners
- opnieuw indeling in 5 klassen met behulp van clustertechniek

5 Handhaving

5.1 Definitie

Onder activiteiten in verband met handhaving verstaan we het surveilleren en daadwerkelijk interveniëren door de politie. Onderhouden van netwerken (o.a. door buurtagenten, buurtregisseurs et cetera) en preventie behoren tot deze werksoort. Daarnaast worden het adviseren over openbare orde - aangelegenheden rond af te geven vergunningen en het uitvoeren van toezicht op vreemdelingen tot deze werksoort gerekend. Handhaving betreft daarmee het takenpakket dat te maken heeft met de handhaving van de Openbare Orde.

5.2 Onderbouwing genormeerde capaciteit

5.2.1 Algemeen

Uit de definitie van handhaving blijkt dat er sprake is van een breder scala van activiteiten in vergelijking met opsporing. Ontwikkelen en onderhouden van netwerken door onder andere buurtagenten, het surveilleren op verschillende manieren en interveniëren, advisering over veiligheid en bij vergunningen en de bemoeienis met vreemdelingen wijzen hierop. In termen van registraties letten betrokkenen bij de handhaving op meer dingen. Naast aangiften en ambtshalve gesignaleerde misdrijven is het logisch om ook de verkeersongevallen (VOR-staten¹) en bekeuringen (zonder verkeer) bij deze werksoort te betrekken. Verkeersongevallen weerspiegelen de verkeersonveiligheid en de bekeuringen (zonder verkeer) geven een beeld van de problemen op het gebied van overlast, milieu, et cetera.

Bekeuringen

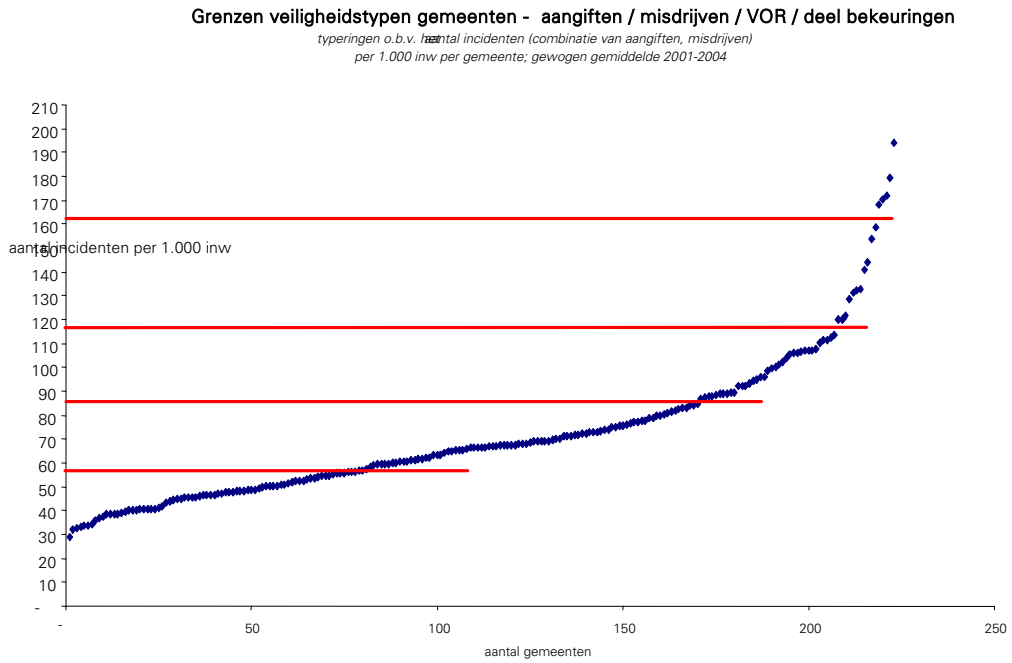
Bij de bekeuringen zijn niet meegenomen de bekeuringen op het gebied van verkeer. Verkeersonveiligheid komt al tot uiting via de verkeersongevallen (VOR-staten). Daarnaast bleek dat deze overtredingen dermate beïnvloed worden door beleid, dat zij geen betrouwbaar beeld geven van wat er op dat gebied in een gemeente aan de hand is.

Wel zijn meegenomen de bekeuringen die het gevolg zijn van repressief optreden tegen overtredingen op en aan het water. Op deze manier wordt toezicht op de binnenwateren meegenomen.

Er is gekozen om de bekeuringen voor 50% mee te laten wegen. Zowel in termen van werklast als hun aandeel in het totaal der incidenten zouden bekeuringen te zwaar gaan doorwegen in het resultaat. Tegen de achtergrond van forse verschillen in beleid tussen regio's, die ook tot uiting komen in de registraties, zouden bekeuringen soms wel en soms niet een onevenredig zwaar aandeel gaan vormen door de grote spreiding rond het gemiddelde percentage in het totaal van de incidenten.

¹ VerkeersOngevallenRegistraties= VOR-staten.

Figuur 31



Figuur 32

Gemiddeld werkaanbod Handhaving per klasse

Klasse	Incidenten per 1.000 inwoners	Index
I	46,3	1,0
II	69,9	1,5
II	98,9	2,1
IV	134,6	2,9
V	177,8	3,8

5.2.2 Op weg naar een goed werkende typering

In figuur 31 zijn de gemeenten op basis van de aangiften/misdrijven, Verkeerongevallenregistraties en de bekeuringen (met een gewicht van 50%) per 1.000 inwoners op volgorde geplaatst. Het aantal zaken per 1.000 inwoners is bepaald door het gewogen gemiddelde over de jaren 2001 tot en met 2004¹. Indien de jaren afzonderlijk worden beschouwd zijn er sprongen tussen de jaren, die niet structureel blijken te zijn. Door het gewogen gemiddelde over de jaren te nemen ontstaat een stabiel patroon, waarbij trendmatige ontwikkelingen wel worden meegenomen.

In de grafiek van figuur 31 is te zien hoe de spreiding tussen de gemeenten erg groot is, van ca. 30 incidenten per 1.000 inwoners tot ruim 200 incidenten per 1.000 inwoners. Ook is te zien dat sprake is van een steeds sterkere toename van het aantal incidenten per 1.000 inwoners aan de rechterkant van de grafiek.

Met behulp van clustertechnieken zijn, net als bij Opsporing, 5 klassen geconstrueerd. De grenzen van deze klassen zijn in figuur 31 met behulp van de horizontale rode lijnen weergegeven. Ten opzichte van Opsporing is opvallend dat klasse V niet alleen bestaat uit gemeenten van de Grote 4, maar dat ook andere gemeenten tot deze klasse behoren. De veiligheidssituatie naast criminaliteit in deze gemeenten is dermate omvangrijk dat zij tot klasse V behoren.

Preventieve en pro-actieve handhaving: regionaal klantenpotentieel

In de tabel van figuur 32 is het gemiddeld aantal incidenten per 1.000 inwoners per klasse weergegeven. Bij handhaving speelt echter sterk de noodzaak tot (preventieve) aanwezigheid van de politie zonder dat dit meteen in repressief optreden tot uiting komt. Toezicht houden, surveilleren en zichtbare aanwezigheid van de politie bij grotere concentraties van mensen zijn belangrijke taken van de politie, maar dit komt pas dan in de registratie tot uiting wanneer er daadwerkelijk repressief is opgetreden. Zichtbaar aanwezig zijn op straat en ingrijpen wanneer dat nodig is, voorkomt incidenten. Hierdoor komt die inzet niet voldoende tot uitdrukking in de gehanteerde registraties. Ook bij grote evenementen is preventieve aanwezigheid van de politie en pro-actie in de aanloop naar het evenement noodzakelijk. Daarnaast speelt ook dat het buurtgericht werken veel overleg met allerhande partners in de veiligheidszorg vergt. Deze capaciteit komt ook niet tot uiting in de geregistreerde incidenten.

Bij het toekennen van 'gewichten' aan de klassen dient op grond van bovenstaande dus rekening gehouden te worden met het feit dat geregistreerde incidenten slechts een deel van het politiewerk bij de Handhaving weerspiegelen. De noodzaak tot (preventieve) aanwezigheid en toezicht houden moet ook tot uiting komen. De noodzaak om daadwerkelijk en zichtbaar aanwezig te zijn, neemt toe naarmate er sprake is van grotere groepen mensen in het gebied. Hoe groter de concentraties mensen, des te meer toezicht en surveillance er nodig is. Sommige gemeenten trekken daarbij aanmerkelijk meer bezoekers dan andere, doordat er veel voorzieningen zijn die bezoekers trekken en veel evenementen en mogelijkheden tot ontspanning/recreatie.

¹ 2001 heeft het gewicht 1, 2002 gewicht 2, 2003 gewicht 3 en 2004 gewicht 4.

Figuur 33

Handhaving

toevoegen: verhouding bezoekers en inwoners

1. Vertrekpunt regionaal klantenpotentieel uit gemeentefonds:
 - zwaartekrachtverdeling waarbij centrumgemeenten klanten krijgen toebedeeld van omliggende gemeenten binnen straal 60 km
 - beleidstheorie: activiteiten handhaving hebben betrekking op aanwezigen, zowel eigen inwoners als bezoekers → proportioneel verband
2. Berekening toevoeging:
 - scores regionaal klantenpotentieel per veiligheidstype
 - schalen naar inwoneraantallen van gemeenten
 - afronding verhoudingsgetallen naar oplopende staffel

Figuur 34

Verhoudingen binnen Handhaving

Klasse	Staffel	Opslag preventie, pro-actie en probleem-cumulatie	Totaal	
			ongeschaald	geschaald
I	1,0	10,0%	1,1	1,0
II	1,5	37,5%	2,1	1,9
III	2,1	85,0%	4,0	3,6
IV	2,9	105,0%	6,0	5,4
V	3,8	125,0%	8,6	7,9

Ook in het Gemeentefonds speelt het vraagstuk van gemeenten die veel bezoekers trekken en bij deze gemeenten leiden tot extra kosten om de daarbij behorende voorzieningen te treffen. In het Gemeentefonds is daarvoor de variabele 'regionaal klantenpotentieel' opgenomen. Deze variabele geeft aan hoeveel 'klanten' een gemeente trekt uit de omgeving.

De verhouding tussen klantenpotentieel en eigen inwoners reflecteert aantrekkingskracht van een gemeente en geeft daarmee een indicatie van de toenemende noodzaak voor handhaving en preventieve aanwezigheid van politie. Immers wanneer het aantal 'klanten' hoger is dan het aantal eigen inwoners is feitelijk sprake van een gemeente waarin meer mensen verblijven (voor werk, recreatie, ontspanning et cetera) dan het aantal eigen inwoners. Bijlage 6 beschrijft de gevolgde werkwijze.

In figuur 34 is te zien hoe de verhouding 'klanten'- eigen inwoners leidt tot een opslag op de geregistreerde incidenten per 1.000 inwoners. In de laatste kolom staan de uiteindelijke verhoudingen, geschaald naar 1,0 voor klasse I. Krijgt een gemeente in klasse I 1 fte per x.000 inwoners toebedeeld, dan krijgt een gemeente in klasse V 7,9 fte per x.000 inwoners.

Figuur 35

Omgevingskenmerken voor Handhaving

Variabelen:	Budget Handhaving per 1000 inwoners
Constante (const)	160 / 1.000 +
Omgevingsadressendichtheid (OAD)	0,22 * OAD / 1.000 +
Horeca vestigingen (hrcvst)	31 * hrcvst / 1.000 +
ABW Uitkeringen (abwuitk)	13,5 * abwuitk / 1.000 +
Centrum gemeenten stedelijke agglomeraties (aggl)	531 * aggl / 1.000

Figuur 36

Verhoudingen Handhaving

Politieregio	Handhaving
1 Groningen	3,6%
2 Friesland	2,6%
3 Drenthe	1,7%
4 IJsselland	1,9%
5 Twente	2,7%
6 Noord-en Oost-Gelderland	2,7%
7 Gelderland-Midden	3,4%
8 Gelderland-Zuid	2,3%
9 Utrecht	6,9%
10 Noord-Holland-Noord	2,5%
11 Zaanstreek-Waterland	1,4%
12 Kennemerland	3,1%
13 Amsterdam-Amstelland	13,8%
14 Gooi en Vechtstreek	1,1%
15 Haaglanden	9,6%
16 Hollands Midden	3,8%
17 Rotterdam-Rijnmond	12,5%
18 Zuid-Holland-Zuid	2,5%
19 Zeeland	1,5%
20 Midden-en West-Brabant	5,4%
21 Brabant-Noord	2,8%
22 Brabant-Zuidoost	3,8%
23 Limburg-Noord	1,9%
24 Limburg-Zuid	4,3%
25 Flevoland	2,1%

5.3 Vertaling naar formule met omgevingskenmerken

De uitkomsten van de capaciteitsberekeningen gebruiken we voor het ontwikkelen van een formule met omgevingskenmerken die zo dicht mogelijk de berekende uitkomsten benadert. Zie paragraaf 3.3.8

In figuur 35 staat het resultaat. In paragraaf 4.3 is uitgelegd hoe de constante de invloed van het aantal inwoners in een gemeente weerspiegelt. Meer inwoners vragen meer handhavingscapaciteit van de politie.

Het is daarbij ook van belang of die inwoners dicht op elkaar wonen en leven of verspreid zijn over een groot gebied. De variabele omgevingsadressendichtheid (OAD) geeft de concentratie van adressen in een gebied weer. Een hoge OAD wijst op een centrumfunctie en de daarmee verband houdende hoge concentratie van personen. Bij een hogere concentratie van personen vindt er meer interactie plaats en ontstaan er relatief meer situaties, waarbij de politie moet handhaven. Het zijn van centrumgemeente in een stedelijke agglomeratie is daarbij een versterkende factor.

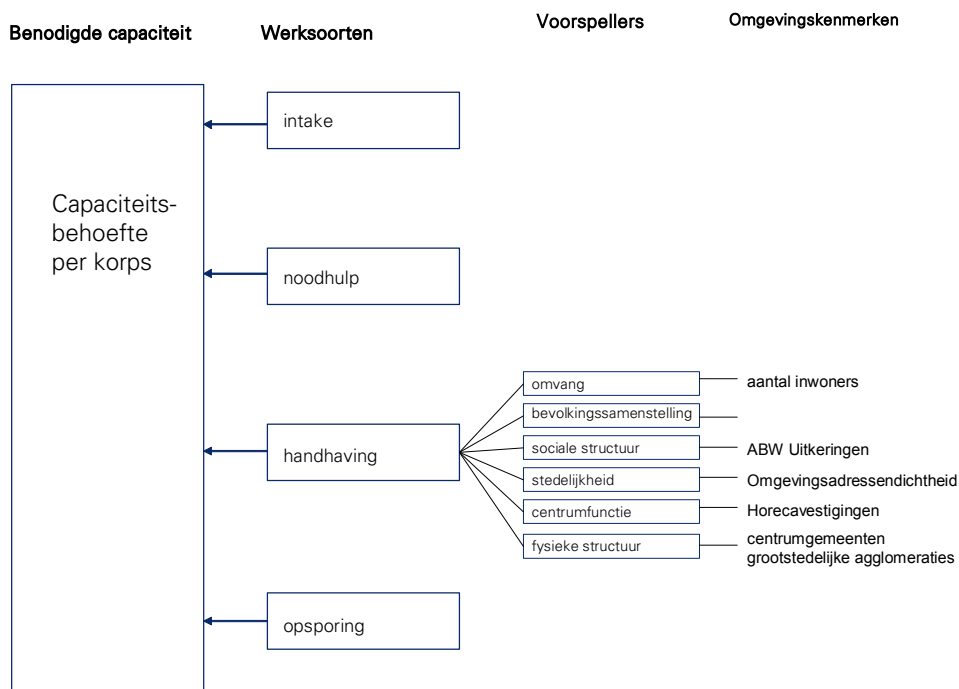
Sociale achterstand wordt weergegeven door de variabele ABW-uitkeringen (Algemene bijstandswet). Uit diverse onderzoeken blijkt dat een hoge sociale achterstand samenhangt met een hogere behoefte aan handhaving door de politie. De kwetsbaarheid van mensen in sociale achterstand speelt daarbij mede een rol.

Bij handhaving is ook van belang hoeveel personen daadwerkelijk in een gebied aanwezig zijn. Wanneer er naast de inwoners veel bezoekers zijn omdat voorzieningen (als bijvoorbeeld theaters) gebruikt worden of vanwege toerisme, dan verblijven er in zo'n gebied feitelijk (veel) meer personen. Dit vraagt vervolgens ook extra capaciteit voor handhaving. De variabele 'horecavestigingen' weerspiegelt een groot aantal bezoekers aan een gemeente.

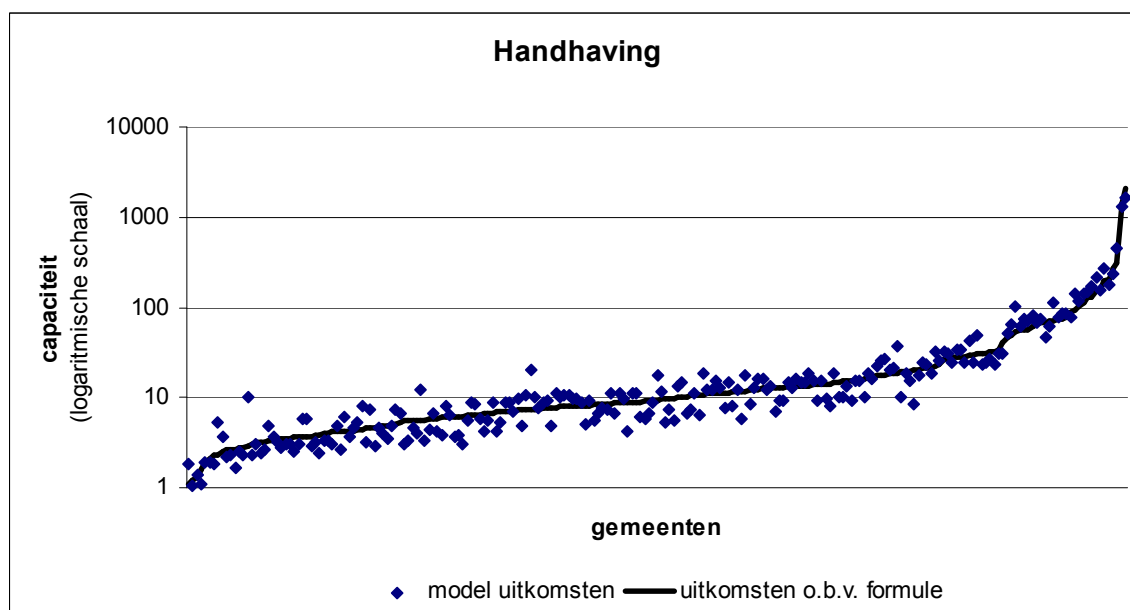
Bij het bepalen van de benodigde capaciteit is het politieoptreden in verband met toezicht op de binnenwateren nadrukkelijk meegenomen. Bij het construeren van de formules blijkt echter dat de variabele oppervlakte binnenwater (ook wanneer deze in verhouding tot de oppervlakte land wordt gezien) tot een slechte voorspelling te leiden: een formule waarin deze variabele is opgenomen geeft een slechte voorspelling van de genormeerde capaciteit. Dit betekent dat in de formule met omgevingskenmerken zoals in figuur 35 weergegeven de inzet ten behoeve van toezicht op de binnenwateren voldoende voorspeld wordt.

Het toepassen van de formule op alle gemeenten leidt tot de verhouding tussen de regio's zoals hiernaast weergegeven in de tabel van figuur 36.

Figuur 37



Figuur 38



In figuur 37 is te zien hoe voor de werksoort Handhaving de relatie loopt van voorspelling met behulp van de geselecteerde omgevingskenmerken naar de capaciteitsverdeling voor de werksoort en vervolgens naar de totale capaciteitsbehoefte van een korps.

Figuur 38 laat zien hoe de relatie is tussen de genormeerde capaciteit (paragraaf 5.2) en de met behulp van de formule met omgevingskenmerken voorspelde capaciteit. De genormeerde capaciteit is weergegeven met behulp van punten, terwijl de uitkomsten van de formule met omgevingskenmerken zijn weergegeven door een lijn.

Figuur 39

Definitie noodhulp

- ontvangen, verwerken en uitgeven van meldingen
- afhandelen van incidenten

- servicenorm:
in 90% van de gevallen binnen 15 minuten ter plaatse

- prioriteiten:
 - direct reageren (snelheid telt)
 - reageren (mag wat langer duren)
 - hulp buiten noodhulp om (andere functionaris)

6 Noodhulp

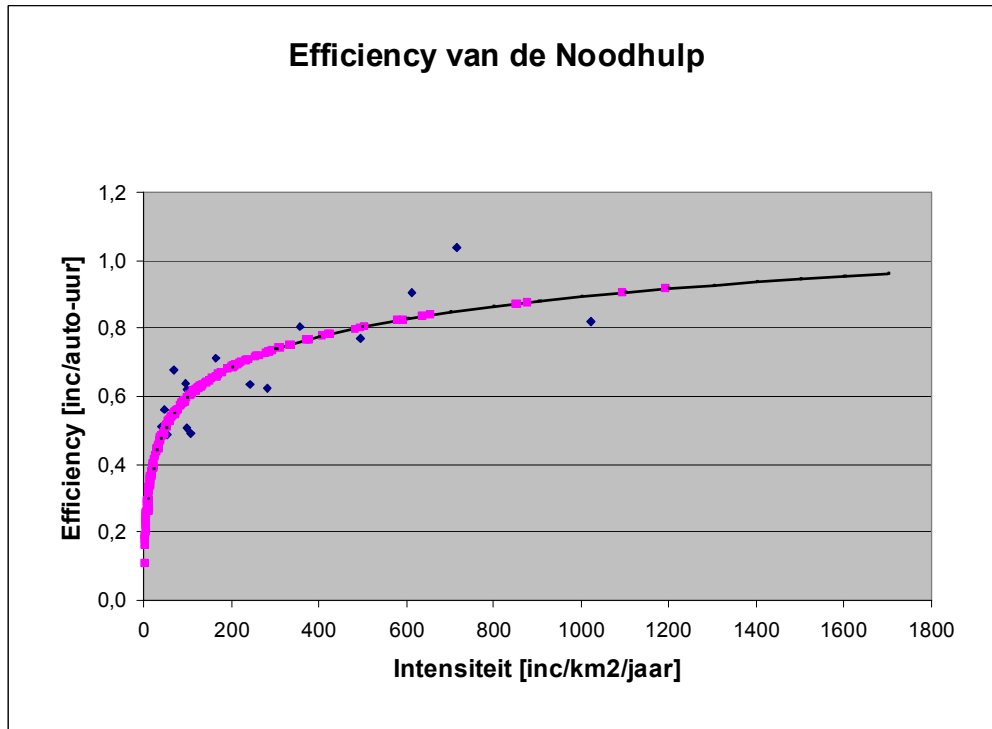
6.1 Definitie

Bij Noodhulp gaat het om direct optreden door de politie in geval van nood of ernstige incidenten. Als een dergelijke melding bij de politie komt, moet snel gereageerd worden. In de meeste politiekorpsen geldt een dienstverleningsnorm dat er in 90% van de gevallen binnen 15 minuten politie ter plaatse moet zijn om noodhulp te verlenen aan de burger(s) die daartoe oproept (of oproepen). Deze norm is vergelijkbaar met de norm voor ambulances. Enkele korpsen hebben scherpere of juist minder scherpe normen. Voor de verdere uitwerking is de norm gehanteerd die in het merendeel van de korpsen geldt.

6.2 Onderbouwing genormeerde capaciteit

De organisatie moet zo zijn ingericht, dat deze norm voor dienstverlening wordt gehaald. Hierbij spelen verschillen in geografisch structuur van de regio een belangrijke rol. In uitgestrekte (plattelands)gebieden krijgt de politie immers te maken met lange aanrijdtijden naar het incident. De geografische structuur bepaalt dan in hoge mate de benodigde capaciteit voor deze werksoort. In de stedelijke gebieden zijn de aanrijdtijden kort, maar is juist sprake van een concentratie van meldingen. Deze verschillen in geografische structuur tussen de gemeenten en ook tussen de regio's moeten in de benadering worden verdisconteerd. Bijlage 7 beschrijft de gevolgde werkwijze.

Figuur 40



Figuur 41

Noodhulp

- Benadering:
 - Benodigde capaciteit is afhankelijk van aantal meldingen per km²
 - Gemiddelde rijtijd naar een melding neemt af naarmate er meer meldingen zijn per km²
 - Er is sprake van een afnemend voordeel
 - Ondergrens van 0,07 fte per km² (is ca. 1 fte per 14,3 km²)
- Niveau dienstverlening: 90% in 15 minuten ter plaatse
- Meldkamer:
 - 1 fte per 5.000 meldingen
 - ondergrens 16 fte

6.2.1 Normen voor in te zetten capaciteit

De basis

Uit eerder onderzoek¹ is afgeleid welke normen voor capaciteit van noodhulp per melding behoren te gelden. Bij alle onderzoeken is gedetailleerd aandacht besteed aan meldingspatronen over de dag en in periodes (bijvoorbeeld weekend - door de week). In deze onderzoeken is steeds uitgegaan van organisatie van de noodhulp op bovengemeentelijk niveau, om een zo efficiënt mogelijke uitvoering mogelijk te maken.

Voor het berekenen van de benodigde capaciteit is gebruik gemaakt van de gegevens over de spoedeisende en niet-spoedeisende meldingen uit GMS. De gegevens uit dit systeem bleken het beste bruikbaar en vergelijkbaar tussen de korpsen. Gegevens uit andere bronnen bleken tot onvergelykbare uitkomsten te leiden, met onverklaarbare verschillen tussen de korpsen.

Figuur 40 op de linkerbladzijde is een grafische weergave de vertaling van de normen uit eerder onderzoek en laat zien dat bij een hoge intensiteit aan meldingen een ingezette eenheid per uur relatief meer meldingen kan afhandelen dan een eenheid in een gebied met een laag aantal meldingen per km². Dit weerspiegelt het verschil tussen stedelijke gebieden (hoge intensiteit per km²) en plattelandsgebieden (lage intensiteit per km²). Door gebruik te maken van deze figuur wordt rekening gehouden met de verschillen in geografische structuur. In de figuur duiden de blauwe ruitjes op de uitkomsten van eerder onderzoek, de lijn weerspiegelt de formule op basis van deze uitkomsten. De gemeenten uit de steekproef zijn als roze rechthoekjes geplot op de lijn. Dit toont aan dat een groot deel van de gemeenten een relatief lage intensiteit aan meldingen hebben.

De figuur wordt vervolgens gebruikt om per gemeente te bepalen welke inzet behoort bij het aantal meldingen per km² van die gemeente. Voor gemeenten met een zeer laag aantal meldingen per km² leidt toepassing van de grafiek tot de ongewenste situatie dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om 24 uur per dag en 7 dagen per week beschikbaar te zijn om te reageren op een eventuele melding. Dit wordt ondervangen door een ondergrens, die ook is gebaseerd op het eerdere onderzoek, te nemen van 0,07 fte per km² (oftewel: 1 fte per 14,3 km²).

Naast de capaciteit voor inzet voor de afhandeling van de meldingen moet ook rekening gehouden worden met de capaciteit voor het in ontvangst nemen van de meldingen, het doorgeven van de meldingen aan de beschikbare eenheden en het coördineren van de inzet van de eenheden. Deze taak wordt uitgevoerd door de meldkamer.

Voor het berekenen van de capaciteit voor de meldkamer, zijn de uitkomsten van het eerdere onderzoek vertaald naar een 'norm' van 1 fte per 5.000 meldingen. Hierbij geldt een ondergrens van 16 fte, om 24 uur per dag en 7 dagen per week ten minste 2 fte aanwezig te kunnen hebben.

Tot 80.000 meldingen krijgt een regio dus 16 fte, daarboven krijgt de regio er naar rato van 1 fte per 5.000 meldingen fte's bij.

¹ AEF heeft onder andere onderzoek naar de inzet voor en inrichting van de Noodhulp gedaan in de korpsen Rotterdam-Rijnmond, Midden- en West Brabant, Limburg-Zuid, Gooi- en Vechtstreek, Gelderland-Midden, Groningen, IJsselland, Zaanstreek-Waterland en Flevoland.

Figuur 42

Omgevingskenmerken Noodhulp

Variabelen:	Budget Noodhulp per 1000 inwoners
Constante (const)	190 / 1.000 +
Oppervlakte land (oppld)	85 * oppld / 1.000 +
Omgevingsadressendichtheid (OAD)	0,13 * OAD / 1.000

Figuur 43

Verhoudingen Noodhulp

Politieregio	Noodhulp
1 Groningen	4,2%
2 Friesland	4,9%
3 Drenthe	3,7%
4 IJsselland	3,3%
5 Twente	3,5%
6 Noord-en Oost-Gelderland	5,0%
7 Gelderland-Midden	3,4%
8 Gelderland-Zuid	2,7%
9 Utrecht	6,2%
10 Noord-Holland-Noord	3,4%
11 Zaanstreek-Waterland	1,6%
12 Kennemerland	2,7%
13 Amsterdam-Amstelland	8,5%
14 Gooi en Vechtstreek	1,2%
15 Haaglanden	6,8%
16 Hollands Midden	3,9%
17 Rotterdam-Rijnmond	7,9%
18 Zuid-Holland-Zuid	2,5%
19 Zeeland	2,8%
20 Midden-en West-Brabant	5,9%
21 Brabant-Noord	3,3%
22 Brabant-Zuidoost	4,0%
23 Limburg-Noord	2,9%
24 Limburg-Zuid	2,9%
25 Flevoland	2,5%

6.3 Vertaling naar formule met omgevingskenmerken

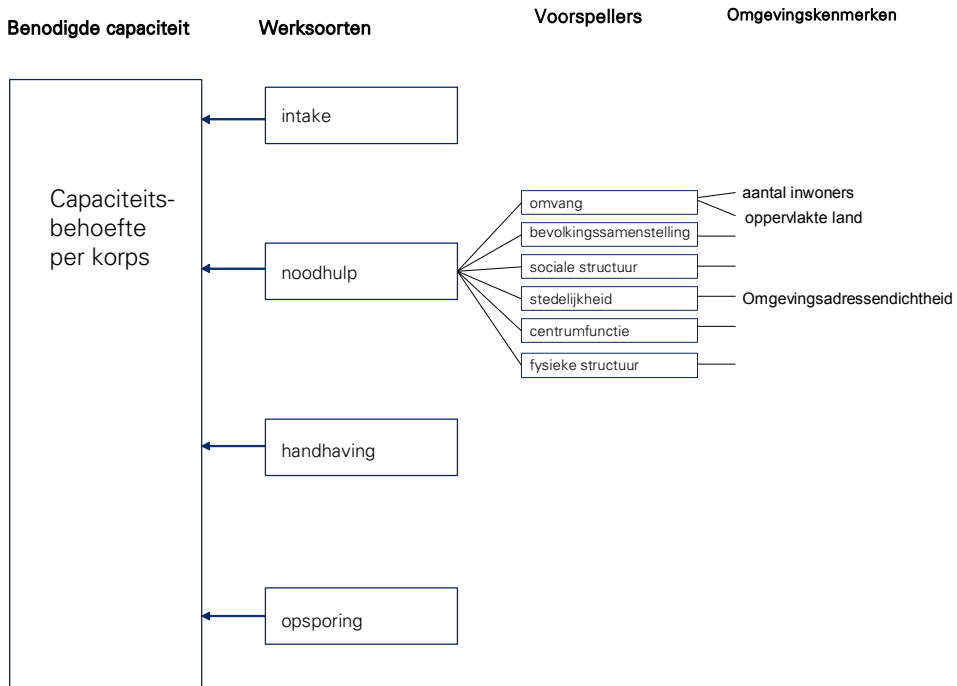
De benodigde capaciteit voor Noodhulp wordt voorspeld met behulp van de hiernaast in figuur 42 afgebeelde formule.

Het aantal inwoners is in hoge mate bepalend voor de capaciteit voor noodhulp. Dit ligt ook voor de hand. Het zijn immers mensen in een gebied die de hulp nodig hebben. Oppervlakte land is ook onmisbaar. Die factor reflecteert het vraagstuk van de plattelandsgebieden. Daar is een aanzienlijke inzet nodig om voldoende beschikbaarheid te garanderen, terwijl er een lage intensiteit van meldingen is. Een uitgestrekt, dunbevolkt, gebied krijgt relatief meer capaciteit toegerekend.

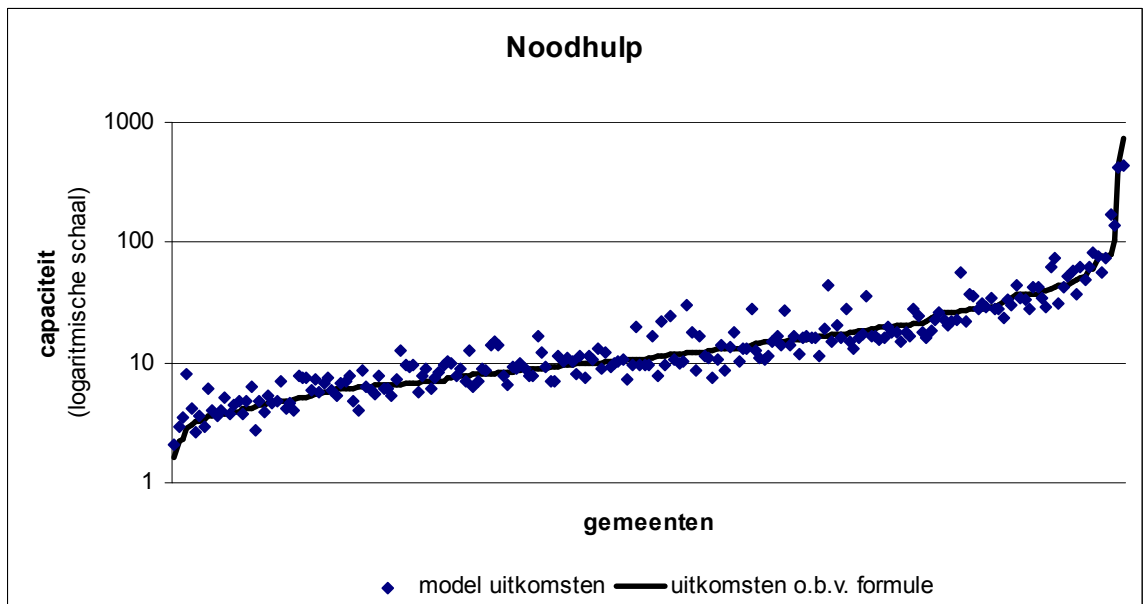
Oppervlakte land dekt één uiterste van de verdeling. OAD, omgevingsadressendichtheid, is nodig om het andere uiterste in de formule te verwerken. OAD reflecteert de concentratie van mensen in een verstedelijkt gebied en de daarmee toenemende noodzaak voor de politie om hulp te verlenen of snel in te grijpen.

De formule leidt tot de in figuur 43 weergegeven aandelen van de korpsen in het totaal budget voor Noodhulp.

Figuur 44



Figuur 45



In figuur 44 is te zien hoe voor de werksoort Noodhulp de relatie loopt van voorspelling met behulp van de geselecteerde omgevingskenmerken naar de capaciteitsverdeling voor de werksoort en vervolgens naar de totale capaciteitsbehoefte van een korps.

Figuur 45 laat zien hoe de relatie is tussen de genormeerde capaciteit (paragraaf 5.2) en de met behulp van de formule met omgevingskenmerken voorspelde capaciteit. De genormeerde capaciteit is weergegeven met behulp van punten, terwijl de uitkomsten van de formule met omgevingskenmerken zijn weergegeven door een lijn.

Figuur 46

Definitie Intake

- **Telefonie (0900-8844)**
 - Opnemen en behandelen van telefoontjes
- **Aangiften en service**
 - Opnemen van aangiften en voorzien in beschikbaarheid om aangevers in 50% van de gevallen binnen 15 minuten te helpen
 - Voorzien in servicewerkzaamheden, zoals beantwoorden van vragen, gevonden voorwerpen, etc.

Figuur 47

Intake Telefonie

- Standaardformule voor call-centers (Erlang-C) om capaciteit te bepalen voor dienstverleningsniveau:
 - 80% binnen 20 seconden

7 Intake

7.1 Definitie

Wanneer een burger aangifte wil doen of, anders dan voor een noodhulpmelding, contact wil met de politie, dan moet de politie toegankelijk en bereikbaar zijn. De politie voorziet in deze behoefte door telefonisch bereikbaar te zijn (in toenemende mate met behulp van een call-center) en/of door voldoende toegankelijke en bezette (politie)bureaus.

7.2 Onderbouwing genormeerde capaciteit

Slechts een deel van de werkzaamheden op het gebied van intake komen voor in de registratiesystemen:

- een deel van de korpsen 'telt' het aantal telefoontjes via 0900-8844. Door deze tellingen ontstaat direct inzicht in de verdeling van de telefoontjes over de dagen van de week en de uren van de dag. Voor andere korpsen moeten de Telan-metingen¹ inzicht verschaffen in de omvang van de telefonie, waarbij er geen informatie is over de verdeling van de telefoontjes;
- aangiften worden in de bedrijfsprocessensystemen vastgelegd;
- servicetaken worden in geen enkel korps geregistreerd.

Voor de deeltaak telefonie uit Intake combineren we in dit onderzoek de gegevens van de korpsen met die van de Telan-metingen. De gedetailleerde gegevens van de korpsen maken het mogelijk om de verdeling over dagen en uren te bepalen. Hierbij is nagegaan of de verdeling over dagen en uren tussen de korpsen belangrijke verschillen vertoonde. Dit bleek niet het geval. Vervolgens is een vergelijking gemaakt tussen de uitkomsten van de Telan-metingen en de eigen tellingen. Hieruit viel af te leiden dat de Telan-metingen een onderschatting gaven van de werkelijke omvang van de telefonie. Die vergelijking levert een correctiefactor op.

De benodigde capaciteit voor servicetaken relateren we aan de aangiften, zie paragraaf 7.2.2.

7.2.1 Telefonie

Voor telefonie is als uitgangspunt genomen dat de telefoontjes via een call-center worden behandeld. Het overgrote deel van de korpsen in de steekproef bleek inmiddels een call-center te hebben dan wel concrete plannen te hebben om zo'n organisatie op te starten. In een call-center wordt het merendeel van de telefoontjes aangenomen en ook daadwerkelijk afgehandeld. Voor een relatief klein deel blijkt behandeling door andere medewerkers met benodigde extra kennis of informatie geboden. Dit is in de benadering verdisconteerd. Voor het berekenen van de capaciteit om de telefonie via een call-center te behandelen en daarbij te voldoen aan gestelde servicenormen beschikken we over een standaardformule. Deze Erlang-C formule² berekent de prestaties bij een gemiddelde behandeltijd en een aangegeven inzet van medewerkers. De formule bepaalt de benodigde inzet om aan de prestatieafspraken, 80% binnen 20 seconden, te voldoen.

¹ Zie bijlage 8

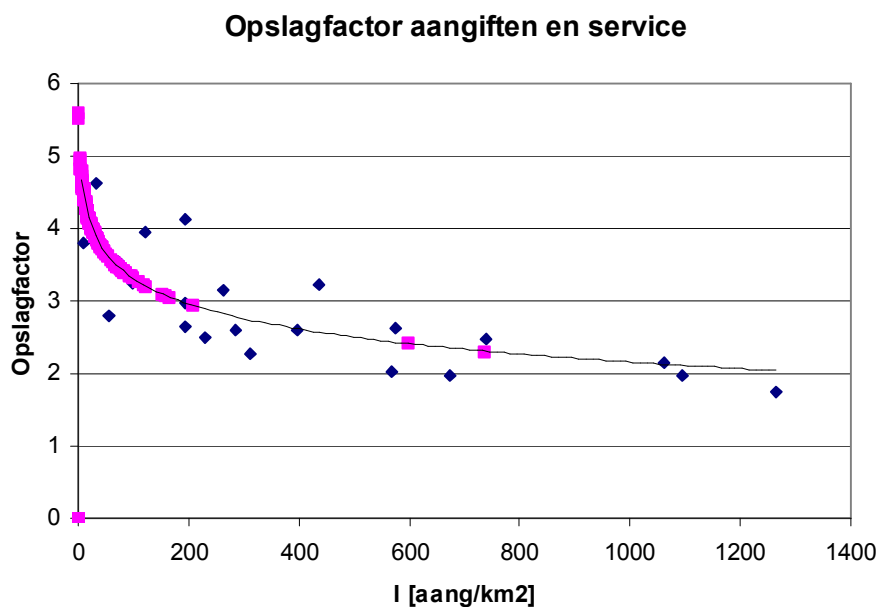
² zie bijlage 8

Figuur 48

Intake Aangiften en Service

- Benadering:
 - Opnemen aangiften is deel van de tijd voor intake en service
 - Opnemen van een aangifte kost gemiddeld 50 minuten
 - Om dienstverleningsniveau (50% binnen 15 minuten) te halen voor opnemen aangiften is een opslag nodig boven de feitelijke werklast. Deze opslag is afhankelijk van de intensiteit van de aangiften
 - hoe meer aangiften, hoe efficiënter het opnemen georganiseerd kan worden
 - Ondergrens per gemeenten: 0,15 fte per 1.000 inwoners

Figuur 49



7.2.2 Aangiften en service

Bij de tweede deeltaak van Intake aangifte en service moeten we beseffen dat aangiften maar een deel van de benodigde capaciteit bepalen. Over de aangiften is betrouwbare informatie beschikbaar. Bovenop de capaciteit om aangiften op te nemen komt nog capaciteit voor serviceverlening. De totale capaciteit moet daarvoor ruimte bieden. De capaciteit voor service relateren we aan de aangiften.

De basis

Uit eerder onderzoek¹ is afgeleid welke 'overcapaciteit' nodig is om te kunnen voldoen aan de afgesproken servicenorm: 50% van de aangevers moet binnen 15 minuten geholpen worden. De afhandeltijd van aangiften is niet toereikend. Wachttijden ontstaan tijdens cumulatie van aangevers op hetzelfde moment. Om die op te vangen hanteren we een opslag die ontleend is aan het eerdere onderzoek.

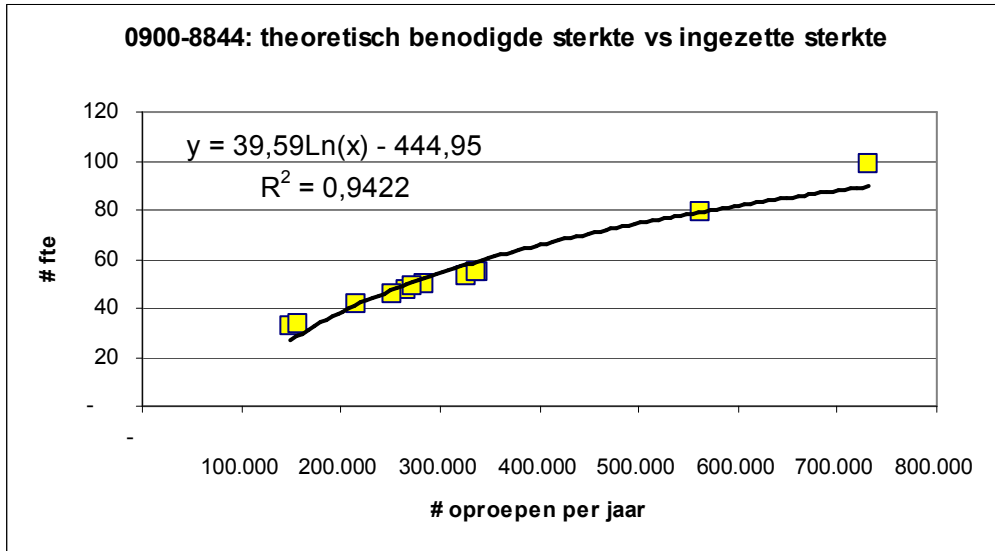
In figuur 49 treffen we die opslag aan. De figuur toont de samenhang met de intensiteit van aangiften. Hoe hoger die intensiteit, hoe efficiënter deze taak georganiseerd kan worden. De opslag varieert van een factor 2 tot ruim 5. De blauwe ruitjes geven de uitkomsten van eerder onderzoek aan, de lijn weerspiegelt de formule en de roze rechthoekjes zijn de gemeenten uit de steekproef, geplot op de lijn. De concentratie van gemeenten aan de linkerzijde van de grafiek is opvallend.

Sommige gemeenten kennen zo weinig aangiften dat er vrijwel geen capaciteit overblijft voor de servicetaken, waarbij tevens voor het opnemen van aangiften een zeer gering aantal uren wordt berekend. Om hieraan tegemoet te komen leggen we een ondergrens bij 0,15 fte per 1.000 inwoners (1,5 fte per 10.000 inwoners). In het huidige BVS ligt de 'norm' voor openstelling van bureaus op 1 fte per 10.000 inwoners. De capaciteit voor het opnemen van aangiften en service vormt een onderdeel van de component werklast in het huidige systeem. Omdat de aangiften en service nu als zelfstandige (deel)werksoort in het systeem zijn opgenomen, is een versterking van de beschikbaarheid gewenst. Er kan immers niet langer geput worden uit capaciteit voor een andere werksoort.

Door verschillende korpsen wordt de mogelijkheid geboden om via internet aangifte te doen. Voor de burger biedt dit de mogelijkheid om aangifte te doen op een tijdstip dat hem of haar het beste past. Hoewel de interne behandeling van deze aangiften minder tijd kost dan het opnemen van een aangifte door een medewerker van het korps zelf, zijn bij de berekeningen de eventuele internetaangiften meegenomen als 'normale' aangiften. Ze werken op deze manier dus ook door in de opslag.

¹ AEF heeft onder andere onderzoek gedaan in de korpsen Groningen, Rotterdam-Rijnmond, Limburg-Zuid en Gelderland-Midden.

Figuur 50



Figuur 51

Verhoudingen Intake (Telefonie)

Politieregio	Telefonie
1 Groningen	3,7%
2 Friesland	3,8%
3 Drenthe	3,0%
4 IJsselland	3,0%
5 Twente	3,9%
6 Noord-en Oost-Gelderland	4,6%
7 Gelderland-Midden	4,1%
8 Gelderland-Zuid	3,5%
9 Utrecht	6,5%
10 Noord-Holland-Noord	3,9%
11 Zaanstreek-Waterland	1,7%
12 Kennemerland	3,5%
13 Amsterdam-Amstelland	6,0%
14 Gooi en Vechtstreek	1,7%
15 Haaglanden	5,6%
16 Hollands Midden	4,2%
17 Rotterdam-Rijnmond	6,6%
18 Zuid-Holland-Zuid	3,3%
19 Zeeland	2,7%
20 Midden-en West-Brabant	6,1%
21 Brabant-Noord	4,2%
22 Brabant-Zuidoost	4,6%
23 Limburg-Noord	3,5%
24 Limburg-Zuid	4,2%
25 Flevoland	2,3%

7.3 Vertaling naar formule met omgevingskenmerken

7.3.1 Telefonie

Voor telefonie is geen afzonderlijke formule met omgevingskenmerken ontwikkeld. Hierbij spelen twee overwegingen een rol.

In de eerste plaats zijn gegevens over telefonie alleen op het niveau van de politieregio bekend. Het is daarom niet mogelijk deze gegevens te vertalen naar een formule met omgevingskenmerken op gemeentelijk niveau.

In de tweede plaats wordt bij de berekening van de genormeerde capaciteit (paragraaf 7.2.1) gebruik gemaakt van extern verzamelde gegevens over de omvang van de telefonie in een regio (de Telanmeting). Deze informatie is voor alle politieregio's beschikbaar en wordt periodiek verzameld als onderdeel van de prestatieafspraken met de korpsen.

De gegevens uit de Telanmeting worden gebruikt in een formule (Erlang-C) die ook volledig onafhankelijk is van de politie. In bijlage 8 zijn de metingen en de formule nader toegelicht.

Met deze benadering op zich wordt al voldaan aan de criteria zoals genoemd in paragrafen 3.5.4 en 3.6. Daarmee vervalt de noodzaak om nog apart een formule met omgevingskenmerken te maken.

De berekeningen voor de onderzoekskorpsen met behulp van de Erlang-C formule zijn vertaald naar een formule die toepasbaar is op alle korpsen. De grafiek van figuur 50 geeft de formule voor alle korpsen weer. In deze grafiek kan afgelezen worden hoeveel capaciteit noodzakelijk is om bij een gegeven aantal telefoontjes (volgt uit de Telanmeting) te voldoen aan het gestelde dienstverleningsniveau.

Toepassen van deze grafiek op alle regio's, leidt tot verschillende aandelen van korpsen in het budget voor telefonie. In figuur 51 is het aandeel per korps in het budget voor telefonie weergegeven.

Figuur 52

Omgevingskenmerken Intake & Service

Variabelen:	Budget Intake & Service per 1000 inwoners
Constance (const)	110 / 1.000+
Mobiliteit (mob)	0,38 * mob / 1.000 +
Uitkeringen (uitk)	0,22 * uitk / 1.000

Figuur 53

Verhoudingen Intake (Aangifte en Service)

Politieregio	Opnemen
1 Groningen	3,8%
2 Friesland	3,9%
3 Drenthe	2,8%
4 IJsselland	2,9%
5 Twente	3,6%
6 Noord-en Oost-Gelderland	4,5%
7 Gelderland-Midden	4,0%
8 Gelderland-Zuid	3,1%
9 Utrecht	7,3%
10 Noord-Holland-Noord	3,7%
11 Zaanstreek-Waterland	1,8%
12 Kennemerland	3,0%
13 Amsterdam-Amstelland	6,8%
14 Gooi en Vechtstreek	1,5%
15 Haaglanden	6,7%
16 Hollands Midden	4,5%
17 Rotterdam-Rijnmond	8,2%
18 Zuid-Holland-Zuid	2,7%
19 Zeeland	2,2%
20 Midden-en West-Brabant	6,2%
21 Brabant-Noord	3,5%
22 Brabant-Zuidoost	4,3%
23 Limburg-Noord	2,8%
24 Limburg-Zuid	3,9%
25 Flevoland	2,1%

7.3.2 Aangifte en Service

Met behulp van statistische technieken is gezocht naar een formule met omgevingskenmerken die de uitkomsten van de capaciteitsberekeningen uit paragraaf 7.2.2 het dichtst benaderen.

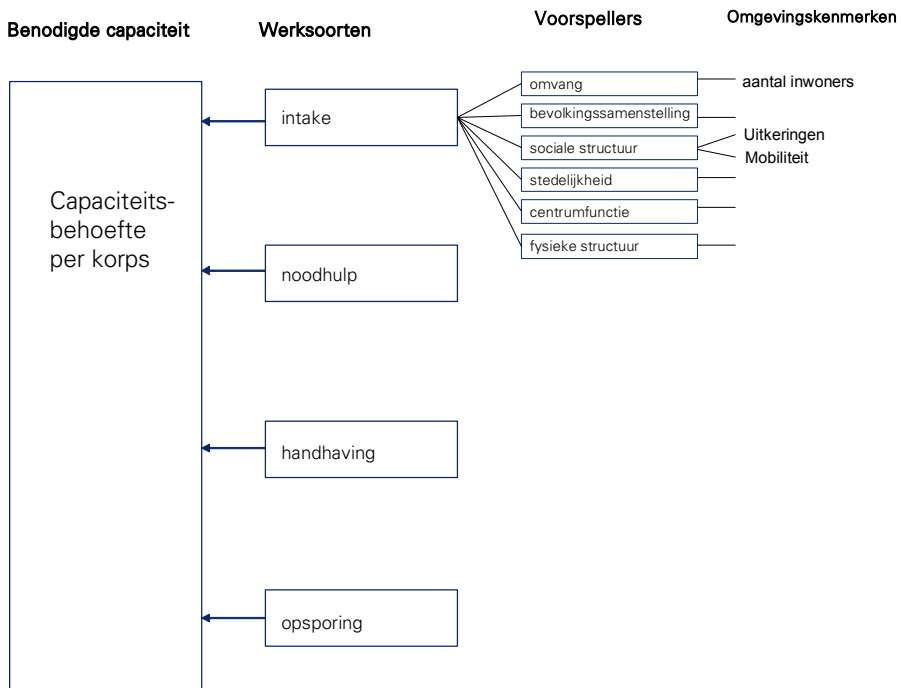
Deze bewerkingen hebben geleid tot de formule zoals in figuur 52 afgebeeld.

De variabelen in de formule weerspiegelen dat de hoeveelheid inwoners (via de constante) de belangrijkste variabele is: hoe groter het aantal inwoners, hoe groter de behoefte aan capaciteit voor aangifte en service. De variabele mobiliteit weerspiegelt een lage sociale cohesie, waardoor zowel de sociale controle als de bereidheid elkaar te helpen afneemt. Er wordt daardoor vaker een beroep gedaan op de politie.

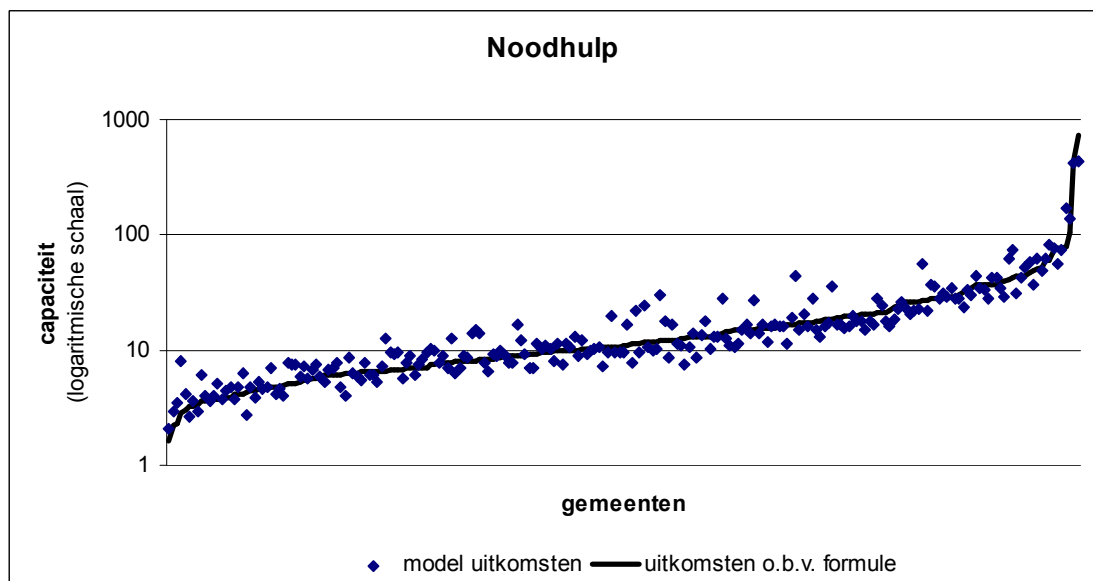
De variabele uitkeringen weerspiegelt de sociale achterstand. Deze achterstand leidt tot meer situaties waarin politie-interventie en politiehulp noodzakelijk is.

Toepassen van de formule op alle gemeenten, leidt tot verschillende aandelen van korpsen in het budget voor de intake. In figuur 53 is het aandeel per korps in het budget voor intake weergegeven.

Figuur 54



Figuur 55



In figuur 54 is te zien hoe voor de werksoort Intake (aangiften en service) de relatie loopt van voorspelling met behulp van de geselecteerde omgevingskenmerken naar de capaciteitsverdeling voor de werksoort en vervolgens naar de totale capaciteitsbehoefte van een korps.

Figuur 55 laat zien hoe de relatie is tussen de genormeerde capaciteit (paragraaf 5.2) en de met behulp van de formule met omgevingskenmerken voorspelde capaciteit. De genormeerde capaciteit is weergegeven met behulp van punten, terwijl de uitkomsten van de formule met omgevingskenmerken zijn weergegeven door een lijn.

Zoals aangegeven is er voor Telefonie geen formule met omgevingskenmerken opgesteld.

Figuur 56

Startsituatie

	Werksoortudget regiokorpsen						Werksoortbudget KLPD:
	400						75
	Korps 1	Korps 2	Korps 3	Korps 4	Korps 5	Totaal	KLPD
Aandeel	10%	20%	25%	30%	15%	100%	100%
korpsbudget	40	80	100	120	60	400	75

Situatie na inbedden KLPD (mogelijkheid 1)

	Werksoortbudget alle korpsen (incl. KLPD)						
	475						
	Korps 1	Korps 2	Korps 3	Korps 4	Korps 5	KLPD	Totaal
Aandeel	8,4%	16,8%	21,1%	25,3%	12,6%	15,8%	100%
korpsbudget	40	80	100	120	60	75	475

Figuur 57

Startsituatie

	Werksoortudget regiokorpsen						Werksoortbudget KLPD:
	400						75
	Korps 1	Korps 2	Korps 3	Korps 4	Korps 5	Totaal	KLPD
Aandeel	10%	20%	25%	30%	15%	100%	100%
korpsbudget	40	80	100	120	60	400	75

Situatie na inbedden KLPD (mogelijkheid 2)

	Werksoortbudget alle korpsen (incl. KLPD)						
	475						
	Werksoortudget regiokorpsen					84,2%	400
	Werksoortbudget KLPD:					15,8%	75
	Korps 1	Korps 2	Korps 3	Korps 4	Korps 5	Totaal	KLPD
Aandeel	10%	20%	25%	30%	15%	100%	100%
korpsbudget	40	80	100	120	60	400	75

8 Korps Landelijke Politiediensten

8.1 Inleiding

Een van de wensen is om één budgetverdeelsysteem voor alle politiekorpsen te hebben. Dit betekent dat het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) onderdeel van het budgetverdeelsysteem uit moet maken.

Doordat het verdeelsysteem herkenbare werksoorten als vertrekpunt neemt, kan het KLPD worden opgenomen in het systeem. Immers het KLPD verricht het overgrote deel van haar werkzaamheden ook binnen deze werksoorten.

8.2 Benadering

Uitgangspunt is geweest de huidige budgetten voor het KLPD. In het verleden zijn er vele onderzoeken naar de kosten en bekostiging van het KLPD geweest. Met deze onderzoeken is het budget voor de diensten van het KLPD beter onderzocht en onderbouwd dan het budget van individuele regiokorpsen. Het is dan ook niet te verwachten dat in het kader van dit onderzoek meer en betere informatie te verzamelen is.

Per dienst is, in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van het KLPD, vastgesteld in welke mate deze dienst in welke werksoort werkzaam is. Vervolgens is per dienst bepaald welk budget met deze werkzaamheden gemoeid is. In aansluiting op de benadering bij de middensommen (zie paragraaf 3.4) zijn de overhead en de operationele ondersteuning eveneens toegerekend aan de werksoorten.

Op deze wijze is vastgesteld welk deel van het KLPD-budget is bestemd voor de verschillende werksoorten. Een deel van de werkzaamheden is niet toe te rekenen aan één van de werkzaamheden. Dit betreft werkzaamheden die uniek zijn voor het KLPD. Het budget voor deze specifieke taken zal als specifieke uitkering in het systeem opgenomen moeten worden.

Voor het KLPD is het uiteraard niet mogelijk om dit budget te vertalen naar omgevingskenmerken zoals voor de regiokorpsen. Omdat het KLPD landelijk werkt is het niet mogelijk via omgevingskenmerken een vergelijking te maken met het budget van de regiokorpsen die maar voor een deel van het land werken. Ook in de toekomst zal daarom het budget voor het KLPD beleidsmatig bepaald moeten worden.

8.3 KLPD in het budgetverdeelsysteem

Hiervoor is aangegeven dat voor het KLPD het budget per werksoort is bepaald. In figuur 56 en 57 hiernaast is in een rekenvoorbeeld aangegeven hoe er twee mogelijkheden zijn om het budget van het KLPD per werksoort op te nemen in het systeem. Figuur 56 laat zien dat het budget voor een werksoort bestaat uit het budget voor de regiokorpsen en het budget voor het KLPD. Dit wordt bij mogelijkheid 1 zodanig over de korpsen (inclusief KLPD) verdeeld dat de oorspronkelijke budgetten gehandhaafd blijven. Bij mogelijkheid 2 (figuur 57) wordt hetzelfde samengesteld budget eerst verdeeld in een budget voor de regiokorpsen en een budget voor het KLPD. Vervolgens wordt het budget voor de regiokorpsen verdeeld.

Uit de beide figuren blijkt nogmaals dat het budget van het KLPD niet wordt aangetast. In het volgende rapport wordt de keuze voor de te volgen systematiek toegelicht.

Figuur 58

Verhoudingen

Politieregio	Opsporing	Handhaving	Intake		Noodhulp	huidig aandeel (overall)
			Telefonie	Aangiften		
1 Groningen	3,5%	3,6%	3,7%	3,8%	4,2%	3,3%
2 Friesland	2,7%	2,6%	3,8%	3,9%	4,9%	3,2%
3 Drenthe	1,9%	1,7%	3,0%	2,8%	3,7%	2,2%
4 IJsselland	2,0%	1,9%	3,0%	2,9%	3,3%	2,4%
5 Twente	2,8%	2,7%	3,9%	3,6%	3,5%	3,2%
6 Noord-en Oost-Gelderland	3,0%	2,7%	4,6%	4,5%	5,0%	3,5%
7 Gelderland-Midden	3,3%	3,4%	4,1%	4,0%	3,4%	3,2%
8 Gelderland-Zuid	2,4%	2,3%	3,5%	3,1%	2,7%	2,6%
9 Utrecht	7,0%	6,9%	6,5%	7,3%	6,2%	6,7%
10 Noord-Holland-Noord	2,7%	2,5%	3,9%	3,7%	3,4%	3,0%
11 Zaanstreek-Waterland	1,5%	1,4%	1,7%	1,8%	1,6%	1,7%
12 Kennemerland	3,1%	3,1%	3,5%	3,0%	2,7%	2,9%
13 Amsterdam-Amstelland	13,2%	13,8%	6,0%	6,8%	8,5%	12,8%
14 Gooi en Vechtstreek	1,3%	1,1%	1,7%	1,5%	1,2%	1,4%
15 Haaglanden	9,5%	9,6%	5,6%	6,7%	6,8%	9,3%
16 Hollands Midden	4,0%	3,8%	4,2%	4,5%	3,9%	4,0%
17 Rotterdam-Rijnmond	11,5%	12,5%	6,6%	8,2%	7,9%	10,3%
18 Zuid-Holland-Zuid	2,5%	2,5%	3,3%	2,7%	2,5%	2,6%
19 Zeeland	1,5%	1,5%	2,7%	2,2%	2,8%	2,0%
20 Midden-en West-Brabant	5,6%	5,4%	6,1%	6,2%	5,9%	5,5%
21 Brabant-Noord	2,9%	2,8%	4,2%	3,5%	3,3%	2,9%
22 Brabant-Zuidoost	3,9%	3,8%	4,6%	4,3%	4,0%	3,7%
23 Limburg-Noord	2,1%	1,9%	3,5%	2,8%	2,9%	2,5%
24 Limburg-Zuid	4,0%	4,3%	4,2%	3,9%	2,9%	3,4%
25 Flevoland	2,0%	2,1%	2,3%	2,1%	2,5%	1,8%

Figuur 59

Rekenvoorbeeld effect middensommen

in 1000 euro

	vertrekpunten		nieuwe sterkte		euro/fte		budget	
	korps 1	korps 2	korps 1	korps 2	formule	prijs	korps 1	korps 2
Handhaving	500	500	400	600	1,10*66	72,6	29040	43560
Opsporing	500	500	550	450	2,10*66	138,6	76230	62370
<i>subtotaal</i>	<i>1000</i>	<i>1000</i>	<i>950</i>	<i>1050</i>				
Oper. Ond.	250	250						
Overhead	350	350						
totaal fte	1600	1600						
totaal budget	105600	105600					105270	105930

9 Tot slot

9.1 Resultaten in samenhang

Uitkomsten werkprocessen op een rij

In de tabel van figuur 58 treft u de resultaten van de formules voor alle korpsen aan. Meteen is zichtbaar hoe de aandelen tussen de werksoorten verschillen. Zo verschillen de percentages voor Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond bij opsporing en handhaving aanmerkelijk van die van Intake en Noodhulp. Voor een korps als Friesland, Drenthe en Midden- en West-Brabant zien we het omgekeerde. Voor de berekening van het huidige aandeel is uitgegaan van de algemene basisbekostiging vermeerderd met de regiospecifieke bijdragen voor landsgrenzen, binnenwater en Waddeneilanden en de Bolkesteingelden. Daarop zijn in mindering gebracht de inhoudingen bovenregionale voorzieningen, bovenregionale recherche, nationale recherche en internationale rechtshulp. Uitgangspunt hierbij is de junicirculaire 2005, raming 2007.

Het maakt daardoor nogal wat uit hoeveel budget er voor Opsporing, Handhaving, Intake en Noodhulp wordt ingezet bij de verdeling. Het rekenvoorbeeld van figuur 59 vergelijkt 2 korpsen met in de huidige situatie een gelijke sterkte in fte, en een identieke opbouw per werksoort. De nieuwe sterkte van de voorbeeldkorpsen is exclusief Operationele Ondersteuning en Overhead. Deze zijn, zoals beschreven in paragraaf 3.3.4, in kosten toegerekend aan de geselecteerde werksoorten. De nieuwe sterkte van de twee voorbeeldkorpsen verschilt, zowel in omvang als in opbouw. (voor het voorbeeld zijn alleen de werksoorten Intake en Opsporing genomen). Door de verschillende middensommen van deze werksoorten blijkt dat, hoewel de berekende sterkte 100 fte verschilt, het nieuwe budget van de twee korpsen nagenoeg gelijk is.

In deel 2 zal worden aangegeven hoe de budgetten per werksoort zich verhouden. De basis hiervoor vormt de informatie uit de korpsen over de huidige verhoudingen tussen de werksoorten. Pas op dat moment ontstaat duidelijkheid over de budgetten voor de verschillende korpsen. Zie hiervoor ook paragraaf 9.4.

Figuur 60

Regiospecifieke uitkering in BVS

- Rivierpolitie (Rotterdam-Rijnmond)
- Hofstad (Haaglanden)
- Schiphol (Kennemerland)
- Landsgrenzen
- Eilanden (Wadden)
- Toezicht op binnenwater

Figuur 61

Aanknopingspunten voor sturing

1. Middensommen
2. Verhoudingen tussen de werksoorten

9.2 Opruimen specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen hebben te maken met omstandigheden die niet in het verdeelsysteem zijn meegewogen. Hiernaast zijn de specifieke omstandigheden aangegeven die in het huidige verdeelsysteem voor een deel van de politieregio's tot specifieke uitkeringen hebben geleid.

In het voorgestelde systeem verdwijnen de uitkeringen in verband met de landsgrenzen, de Waddeneilanden en toezicht op binnenwateren. De problematiek die samenhangt met de landsgrenzen en met de Waddeneilanden komt, zoals aangegeven in hoofdstuk 4 en 5, tot uiting in de typering van de gemeenten naar veiligheidssituatie per 1.000 inwoners. De betreffende gemeenten komen hierdoor in een hogere klasse dan vergelijkbare gemeenten zonder deze omstandigheden.

Toezicht op de binnenwateren is meegenomen als onderdeel van Handhaving, doordat in de bekeuringen, de bekeuringen die zijn opgemaakt in verband met overtreding van bepalingen die gelden op het water, zijn meegenomen. Daarnaast zijn ook de aangiften/misdrijven die met binnenwateren te maken hebben meegenomen.

9.3 Aanknopingspunten voor sturing

Het systeem kent verschillende aanknopingspunten voor bestuurlijke keuzes.

In de eerste plaats liggen die bij de middensommen per werksoort. Hiervoor komen verschillende bandbreedtes naar voren. Bij opnemen van aangiften en serviceverlening hebben verschillende keuzes in de bedrijfsvoering vooral in relatie tot huisvesting duidelijke gevolgen. Hoe meer gedeconcentreerd gewerkt wordt, des te meer huisvestingskosten en vice versa. Keuzes om dingen samen te doen, bijvoorbeeld de samenwerking tussen Gelderland-Zuid en -Midden in de opsporing, hebben evidente financiële gevolgen. Met de ontwikkeling van shared-services tussen korpsen valt dus geld te verdienen.

In de tweede plaats noopt het systeem tot keuzes over de relatieve verhoudingen tussen werksoorten. Als vertrekpunt voor de discussie kunnen de verhoudingen uit de inventarisaties bij korpsen worden genomen, eventueel geëxtrapoleerd naar landelijke totalen. Indien opsporing bij nader inzien bijvoorbeeld meer accent behoeft, dan is het in het systeem goed mogelijk om langs die invalshoek extra en voor een andere werksoort minder te verdelen.

9.4 Terugblik op de uitgangspunten

Volgend uit het advies van de Stuurgroep Evaluatie en Herziening Budgetverdeelsysteem Nederlandse politie en de daaruit voortvloeiende opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn de belangrijkste uitgangspunten geweest:

- herkenbare aansluiting op het politiewerk
Door de werksoorten als uitgangspunt voor de verdeling te nemen is een herkenbare aansluiting op het politiewerk bereikt. Deze werksoorten zijn ook herkenbaar in het Referentiekader Bedrijfsprocessen dat door de Nederlandse politie is ontwikkeld.
- budgetverdeling in relatie tot de actuele veiligheidssituatie
De actuele veiligheidssituatie speelt nadrukkelijk een rol bij de werksoorten Opsporing en Handhaving. Bij deze werksoorten zijn gemeenten getypeerd naar veiligheidssituatie. Deze veiligheidssituatie is vervolgens van invloed op de verdeling van het budget voor deze werksoorten doordat verhoudingsgetallen gelden tussen de verschillende klassen van gemeenten.
- rekening houden met prestatiesturing en prestatieverantwoording
Bij de bepaling van de genormeerde capaciteit gelden met name bij Noodhulp en Intake concrete prestatie-eisen. Deze eisen zijn in het geval van telefonie ontleend aan de prestatieafspraken tussen de politieminsters en de korpsen. In de overige gevallen weerspiegelen ze de normen die in het merendeel van de korpsen richtinggevend zijn voor inzet en inrichting van de organisatie. Bij Opsporing en Handhaving komen de verschillende niveaus van veiligheid tot uiting in de budgetverdeling. Gewenste prestaties kunnen daarmee in samenhang worden gebracht met de veiligheidssituatie en het beschikbare budget.

9.5 Veiligheidsindex

Voor de werksoorten Opsporing en Handhaving is de relatieve veiligheidssituatie bepalend voor de politiecapaciteit. Er is een methode gebruikt om gemeenten te typeren naar veiligheidssituatie in 5 klassen. Een veiligheidsindex voor alle gemeenten ontbreekt tot nu toe. Het ontwikkelen van een dergelijke index is een uitdaging voor de toekomst. Te meer omdat een dergelijke index bestuurlijk een grote meerwaarde heeft. Duidelijkheid over de actuele veiligheidssituatie in de gemeente (ook in vergelijking tot andere) geeft een degelijk fundament voor het overleg tussen bestuur, Openbaar Ministerie, maatschappelijke organisaties, instellingen en politie over noodzakelijke maatregelen en inzet. Met deze duidelijkheid zijn alle partijen gebaat. Een dergelijk instrument vormt een eerste stap om geobjectiveerd op veiligheid te sturen.

Bij het ontwikkelen van de formules met omgevingskenmerken is gebleken dat het mogelijk is om de klassenindeling van gemeenten te voorspellen met behulp van omgevingskenmerken. Voor het budgetverdeelsysteem is dit onderdeel van de formule voor de werksoorten Opsporing en Handhaving. Het specifiek voorspellen van de veiligheidsklasse vergt een nadere uitwerking, maar draagt bij aan de hiervoor genoemde voordelen van een veiligheidsindex.

9.6 Rapportage Deel 2

Deel 2 beschrijft het ontwikkelde verdeelsysteem en hoe met de verschillende aspecten van het politiewerk en met veiligheid rekening is gehouden. Om tot een nieuwe budgetverdeling te komen zullen in ieder geval de volgende elementen worden uitgewerkt.

- **Bepalen budget per werksoort**

In het licht van de huidige verhoudingen tussen werksoorten worden voorstellen voor de omvang van de budgetten per werksoort gedaan. Zoals aangegeven in paragraaf 9.1 is het bepalen van deze budgetten van grote invloed op de uiteindelijke uitkomsten.

- **Middensommen**

Conform de in het rapport en bijlage 2 vermelde systematiek worden de middensommen per werksoort uitgewerkt aan de hand van de analyses van gegevens van een aantal korpsen

- **Migratie**

Belangrijk voor de acceptatie van een nieuw budgetverdeelsysteem voor de politie is de wijze waarop de migratie van de oude naar de nieuwe verdeling plaatsvindt. Er zijn verschillende mogelijkheden die te maken hebben met fasering en het al dan niet beschikbaar zijn van extra budget voor de korpsen. Op basis van analyses van de verschillende mogelijkheden is een voorstel gedaan voor de migratie. Bij deze scenario's zal de startdatum van 1 januari 2007 richtinggevend zijn.

- **Beheer en onderhoud**

Beheer en onderhoud van het systeem is nodig. Zowel STIMP als de Stuurgroep Evaluatie en Herziening hebben vastgesteld dat veel van de door hen geconstateerde problemen waren te herleiden naar onvoldoende onderhoud en actualisatie en te late uitvoering daarvan. Dit staat weer in tegenstelling tot de wens vanuit de korpsen om een stabiele verdeling van de budgetten gedurende een langere periode te realiseren. Dit om de bedrijfsvoering van de korpsen niet te belasten met onverwachte stijgingen, maar vooral dalingen van het budget. Om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen is het dus zaak om een systeem van beheer en onderhoud te ontwikkelen waardoor de budgetverdeling voldoende aansluiting houdt met de actualiteit en tegelijkertijd voldoende stabiel is om onverwachte schokken in het beschikbare budget per korps te voorkomen.

De Regiegroep heeft concrete voorstellen ontwikkelt voor beheer en onderhoud, waarbij de voorstellen beoordeeld zijn op hun effecten door simulatie over enkele jaren in het verleden. Deze simulaties vinden plaats wanneer de budgetverdeling over de werksoorten en daarmee tussen de regiokorpsen is bepaald. Uit het verleden is duidelijk dat goed beheer en onderhoud niet uitsluitend een zaak is van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het politieveld heeft hierin ook een belangrijke rol. De wijze waarop deze gezamenlijke verantwoordelijkheid inhoud is gegeven was eveneens onderdeel van de voorstellen van de Regiegroep op dit onderwerp.