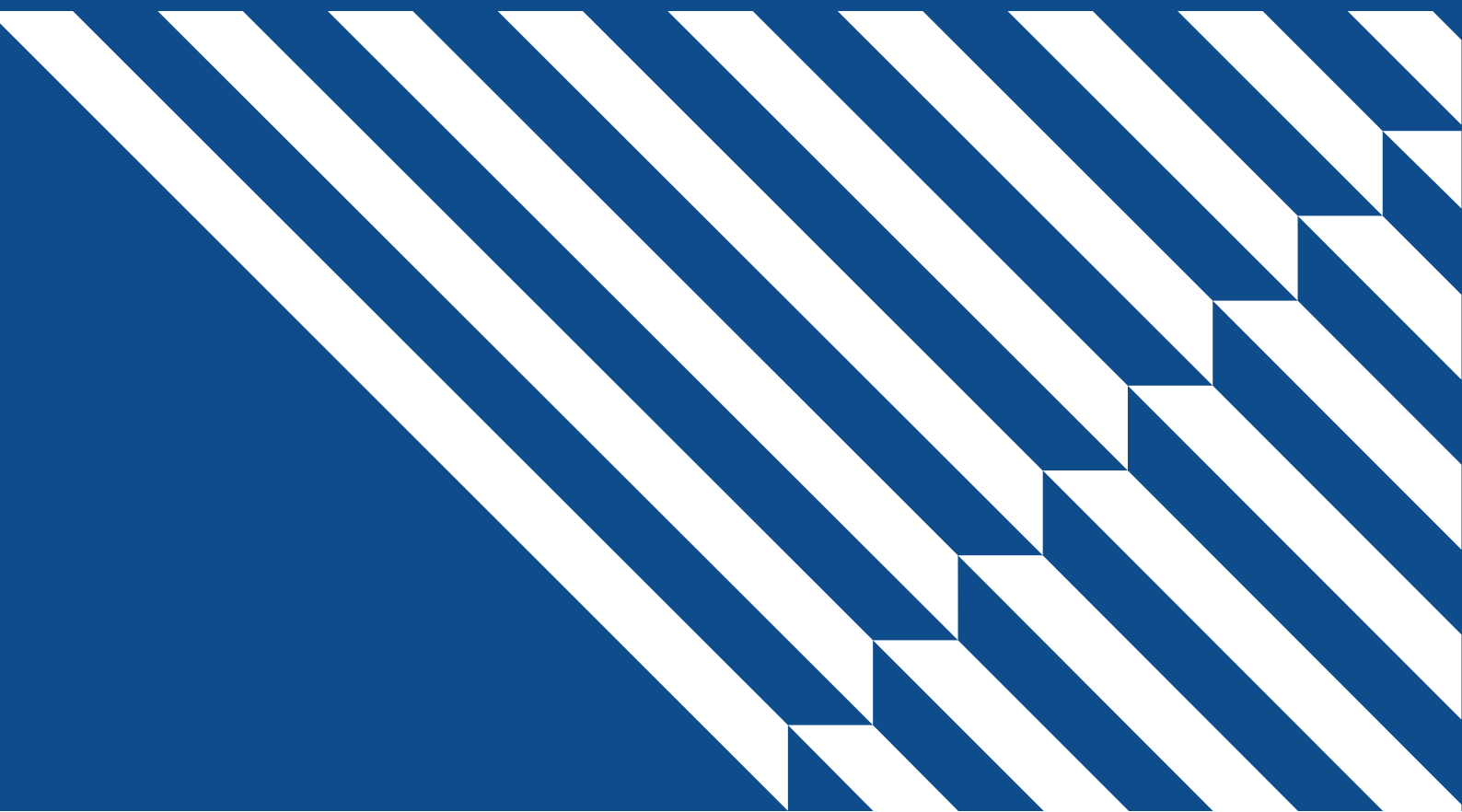




Herijking van het budgetverdeelstelsel van de Nederlandse politie





Herijking van het budgetverdeelsysteem van de Nederlandse politie

Drs. M.C.A.B. Hols, Capgemini Consulting
Drs. P.F. Rozenberg MPA, OBMC Consulting
Drs. R.J. Morée MBA, Twynstra Gudde Adviseurs en Managers

Utrecht, januari 2010





Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Herijking BVS	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Doelstelling herijking	13
1.3 Opdracht	14
1.4 Verantwoording	15
1.4.1 Projectorganisatie	15
1.4.2 Doorlooptijd onderzoek	16
1.4.3 Afbakening onderzoek	16
1.4.4 Instrumenten	18
1.4.5 Aangeleverde inzichten	18
1.5 Leeswijzer	19
2 Werking huidig BVS	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Budgetten per werksoort	21
2.3 Werklastmeting	21
2.4 Omgevingskenmerken	22
2.5 Regressieanalyse	22
2.6 R-kwadraat	22
2.7 Significantie	22
2.8 Omgevingskenmerken in het budgetverdeelsysteem	23
3 Instrument budgetten	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Uitvraag van informatie	25
3.3 Uitkomsten instrument budgetten	26
4 Instrument werklast	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Uitvraag van informatie	31
4.3 Werklast opsporing	32
4.4 Werklast handhaving	34
4.5 Werklast noodhulp	37
4.6 Werklast intake & service	39
5 Specifieke budgetten	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Specifiek budget intensivering wijkagenten	43
5.3 Overige specifieke budgetten	43
5.4 Verwerking van specifieke budgetten in het BVS	45
5.5 Conclusie	46



6	Uitkomsten herijkt BVS	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Uitgangspunten bij de berekeningen	47
6.3	Demping budgetmutaties	48
6.3.1	Overgang naar herijkt BVS	48
6.3.2	Actualiseren van omgevingskenmerken	49
6.4	Verdeling van het budget	49
7	Verschillen herijkt BVS met huidig BVS	55
7.1	Inleiding	55
7.2	Instrument budgetten	55
7.3	Instrument werklast	57
8	Onderhoudsagenda	61
8.1	Inleiding	61
8.2	Eenheid in registratie	61
8.3	Registratie rechtshulpverzoeken	62
8.4	Werklastmeting handhaving	63
8.5	Specifieke budgetten	63
8.6	Inrichting BVS	64
8.7	Beheer	64

Bijlagen

1	Projectorganisatie	67
2	Begrippen en afkortingen	69

Samenvatting

1. De politie in Nederland wordt bekostigd vanuit het Rijk. Dit vindt voor de regionale korpsen plaats door middel van een (gesloten) budgetverdeelsysteem: er is een bepaald budget beschikbaar en op basis van een vastgestelde verdeelsystematiek wordt dit over de vijftientig regionale korpsen verdeeld. In de verdeelsystematiek wordt gebruik gemaakt van objectieve omgevingskenmerken (net als bij het Gemeentefonds) om het budget voor een korps te kunnen bepalen en daarmee recht te doen aan de geobjectiveerde werklast van een korps.
2. Het huidige budgetverdeelsysteem Nederlandse politie (BVS) waarmee een algemeen budget over de vijftientig regionale politiekorpsen wordt verdeeld, is in 2005 ontwikkeld op basis van werklastgegevens over de periode 2001 - 2004. Bij de totstandkoming ervan is afgesproken periodiek een technische herijking uit te voeren. Dit rapport beschrijft de resultaten van deze herijking. Hieraan zijn twee aanvullende opdrachten verbonden, te weten het verrijken van het model met de extra werklast die politiekorpsen ondervinden als gevolg van hun ligging aan de grens met België en/of Duitsland en met de werklast die verband houdt met het zijn van een centrumgemeente.
3. Het onderzoek is onder enkele randvoorwaarden uitgevoerd, zoals een transparant en uitlegbaar onderzoek en geen fundamentele wijziging van het systeem. Beoogde eindproducten van het onderzoek waren:
 - herijkte budgettaire verhoudingen tussen de werksoorten
 - herijkte verhoudingen tussen de korpsen per werksoort
 - een mechanisme voor de overgang van het huidige naar het nieuwe (herijkte) BVS.
4. Op basis van gedetailleerde informatie van vierentwintig¹ korpsen is onderzocht hoe deze korpsen in 2008 het beschikbare algemene BVS-budget hebben ingezet op de werksoorten handhaving, opsporing, noodhulp, intake & service, operationele ondersteuning en overhead & leiding (netto verhouding). Vervolgens is het budget van overhead & leiding toegerekend aan de overige vijf werksoorten. Tenslotte is het budget van operationele ondersteuning (inclusief de opslag voor overhead & leiding) aan de vier (hoofd)werksoorten toegerekend.

¹ Voor dit onderdeel is het korps Gooi en Vechtstreek buiten beschouwing gebleven.

Dit leidt tot de (bruto) verhouding op de vier hoofdwerksoorten:

Werksoorten	Netto verhouding	Bruto verhouding
Handhaving	26,5%	41,0%
Opsporing	17,1%	31,7%
Noodhulp	12,2%	16,3%
Intake & service	7,9%	11,0%
Operationele ondersteuning	12,2%	-
Overhead & leiding	24,1%	-
Totaal	100%	100%

Tabel S.1: Herijking nieuwe verhoudingen tussen de werksoorten

5. Tevens is onderzocht welke van de huidige specifieke budgetten in aanmerking zouden kunnen komen voor toevoeging aan het algemene BVS-budget. Belangrijke aspecten hierbij zijn het structurele karakter van het budget en de verantwoording van de bestedingen. Vooral nog wordt geadviseerd om de budgetten voor regionale informatieknooppunten en regionale inlichtingendiensten toe te voegen aan de component opsporing uit het algemene BVS-budget. Enkele andere specifieke budgetten zouden ook in aanmerking kunnen komen voor overheveling nadat het projectmatige karakter omgezet is in structureel geld en de verantwoording is komen te vervallen.
6. In onderstaande tabel is de totstandkoming weergegeven van het herijkte algemene BVS-budget waarop de herijking is doorgerekend. Uitgangspunt is het huidige totale algemene BVS-budget voor 2008 zoals vermeld in de decembercirculaire 2008 (3.416.015.755 euro)², de nieuwe bruto verhoudingen tussen de werksoorten (zie tabel S.1) en de toevoeging van de twee voornoemde specifieke budgetten. De huidige compensatiebudgetten blijven hier buiten beschouwing.

	Aandeel	Huidig algemene BVS-budget	Toevoeging specifieke budgetten	Herijkte algemene BVS-budget (HBVS)
Handhaving	41,0%	€ 1.401.683.455		€ 1.401.683.455
Opsporing	31,7%	€ 1.083.086.645	€ 19.556.552	€ 1.102.643.197
Noodhulp	16,3%	€ 556.304.313		€ 556.304.313
Intake & service	11,0%	€ 374.941.341		€ 374.941.341
Totaal	100%	€ 3.416.015.755	€ 19.556.552	€ 3.435.572.306

Tabel S.2: Vaststelling herijkt algemeen BVS-budget, per werksoort (naar de stand 2008)

Ten behoeve van de komende circulaire zal nog een doorrekening moeten plaatsvinden op basis van de budgetten voor 2011 en later.

² Door afrondingen kunnen verschillen ontstaan in de optelling van bedragen.

7. Een volgende stap bestond uit het herijken van de onderlinge verhoudingen tussen de vijftientig regiokorpsen per werksoort, op grond waarvan het budget van die werksoort wordt verdeeld. Uitgangspunt voor deze verdeling is de relatieve werklast voor een korps, waarbij de definitie van werklast uit 2005 (totstandkoming huidige BVS) als uitgangspunt is genomen. In overleg met de korpsen en werksoortspecialisten die vanuit de RKC i.o. zijn aangereikt, is per werksoort de definitie van werklast op onderdelen aangepast. Nieuwe ontwikkelingen, zoals internetaangiften, zijn in het werklastmodel gebracht. Om aan te blijven sluiten bij het Referentiemodel bedrijfsprocessen politie 2008 is de meldkamerfunctie verplaatst van de werksoort noodhulp naar intake & service. Daarnaast is een component wijkagenten binnen de werksoort handhaving onderscheiden. Door rekening te houden met het aantal (inkomende justitiële) rechtshulpverzoeken en het aandeel niet in Nederland woonachtige verdachten is invulling gegeven aan de specifieke werklast als gevolg van de ligging van een korps aan de grens met België of Duitsland. De werklastmeting is deze keer uitgevoerd voor alle vijftientig regiokorpsen.
8. Vervolgens is per werksoort de gemeten werklast per gemeente verklaard aan de hand van objectieve omgevingskenmerken. In onderstaande tabel zijn per werksoort de objectieve omgevingskenmerken weergegeven die als verklaring voor de werklast in het model zijn opgenomen:

Omgevingskenmerk	Opsporing	Handhaving	Noodhulp	Intake & service
Inwoners	■	■	■	■
Niet-westerse allochtonen	■			
Niet-westerse allochtonen 15 tot 30 jaar		■		
Regionaal klantenpotentieel	■	■		
Gezinnen met laag inkomen		■		■
Omgevingsadressendichtheid	■	■		
Horecavestigingen	■			
Oppervlakte land			■	
Verhuismobiliteit				■
Grensgemeente	■			
Krachtwijken				■

Tabel S.3: Objectieve omgevingskenmerken als verklaring van de werklast per werksoort (OP=opsporing, HH=handhaving, NH=noodhulp IS=intake & service)

Aangezien bovenstaande set van omgevingskenmerken per werksoort tot een betere verklaring van de werklast van die werksoort leidt zijn andere omgevingskenmerken, zoals 'centrumgemeente stedelijke agglomeratie', nu niet meer gebruikt.

9. Uitgaande van de nieuwe budgetverhoudingen tussen de werksoorten en de nieuwe formules met omgevingskenmerken zijn de nieuwe budgettaire verhoudingen tussen de korpsen berekend. In onderstaande tabel zijn de bedragen uitgesplitst per werksoort weergegeven. Voor handhaving is dit exclusief het specifieke budget voor intensivering wijkagenten. Ter vergelijking zijn in de laatste kolommen het budget conform het huidige BVS en het onderlinge verschil weergegeven.

	OP	HH	NH	IS	HBVS	huidig BVS	verschil
1. GRO	€ 33.4	€ 46.3	€ 24.9	€ 14.0	€ 118.6	€ 126.6	€ -7.9
2. FRY	€ 30.9	€ 43.9	€ 31.3	€ 14.8	€ 120.9	€ 106.1	€ 14.9
3. DRE	€ 22.8	€ 30.4	€ 24.3	€ 11.0	€ 88.5	€ 74.2	€ 14.3
4. IJS	€ 28.3	€ 35.7	€ 20.8	€ 11.3	€ 96.1	€ 79.2	€ 16.9
5. TWE	€ 39.3	€ 48.6	€ 22.0	€ 14.0	€ 123.8	€ 103.6	€ 20.2
6. NOG	€ 39.9	€ 51.7	€ 32.6	€ 17.7	€ 141.8	€ 115.9	€ 26.0
7. G-M	€ 37.9	€ 50.2	€ 21.3	€ 15.0	€ 124.5	€ 117.6	€ 6.9
8. G-Z	€ 29.4	€ 38.5	€ 17.6	€ 12.0	€ 97.5	€ 87.0	€ 10.5
9. UTR	€ 80.8	€ 101.2	€ 35.6	€ 26.3	€ 244.0	€ 242.9	€ 1.1
10. NHN	€ 31.9	€ 44.0	€ 22.1	€ 14.4	€ 112.5	€ 97.2	€ 15.2
11. Z-W	€ 20.5	€ 26.4	€ 9.3	€ 6.5	€ 62.7	€ 53.0	€ 9.7
12. KEN	€ 30.9	€ 40.7	€ 14.4	€ 12.0	€ 97.9	€ 106.4	€ -8.4
13. A-A	€ 119.7	€ 135.5	€ 23.5	€ 23.3	€ 302.0	€ 403.8	€ -101.8
14. G-V	€ 13.1	€ 18.2	€ 6.8	€ 5.8	€ 43.9	€ 42.0	€ 1.9
15. HGL	€ 94.8	€ 117.2	€ 26.0	€ 23.1	€ 261.1	€ 305.1	€ -44.0
16. H-M	€ 38.6	€ 54.6	€ 22.2	€ 16.3	€ 131.7	€ 133.3	€ -1.6
17. R-R	€ 125.9	€ 156.9	€ 33.9	€ 28.6	€ 345.2	€ 368.7	€ -23.5
18. ZHZ	€ 25.4	€ 36.3	€ 15.0	€ 10.6	€ 87.3	€ 86.1	€ 1.2
19. ZEE	€ 20.0	€ 25.9	€ 17.6	€ 8.8	€ 72.3	€ 61.1	€ 11.3
20. MWB	€ 63.6	€ 82.6	€ 35.8	€ 23.8	€ 205.8	€ 192.3	€ 13.4
21. B-N	€ 33.2	€ 43.1	€ 21.7	€ 13.9	€ 111.9	€ 102.2	€ 9.7
22. BZO	€ 45.3	€ 56.3	€ 24.5	€ 16.6	€ 142.6	€ 135.1	€ 7.6
23. L-N	€ 28.9	€ 35.4	€ 19.5	€ 11.6	€ 95.4	€ 81.1	€ 14.3
24. L-Z	€ 37.1	€ 45.9	€ 17.9	€ 14.9	€ 115.7	€ 134.8	€ -19.1
25. FLE	€ 31.2	€ 36.2	€ 15.8	€ 8.5	€ 91.8	€ 80.4	€ 11.4
Totaal	€ 1,102.6	€ 1,401.7	€ 556.3	€ 374.9	€ 3,435.6	€ 3,435.6	€ 0.0

Tabel S.4: Herijkt budget per korps per werksoort en totaal in miljoenen euro's (OP=opsporing, HH=handhaving, NH=noodhulp IS=intake & service, naar de stand 2008)

10. In het kader van de herijking van het BVS zijn twee soorten budgetmutaties onderscheiden, te weten mutaties als gevolg van de overgang van het huidige BVS naar het herijkte BVS en mutaties als gevolg van het jaarlijks actualiseren van omgevingskenmerken. Om evenwicht te vinden tussen een stabiele bedrijfsvoering en het vinden van aansluiting bij de herijkte verhoudingen tussen korpsen, is ervoor gekozen om een jaarlijkse krimp toe te staan van maximaal twee procent ten opzichte van het huidige algemene BVS-budget (na toevoeging van de twee specifieke budgetten). De financiële ruimte die hierdoor ontstaat, wordt naar rato verdeeld over de groeikorpsen. De budgetmutatie verloopt hierdoor op macroniveau neutraal. Om te voorkomen dat als gevolg van het actualiseren een korps er het ene jaar op vooruit gaat en het andere jaar weer moet krimpen, wordt geadviseerd om de jaarlijkse actualisatie van omgevingskenmerken achterwege te laten. Om de actualiteit niet te ver uit de pas te laten lopen met het toegekende budget, wordt tevens geadviseerd om de looptijd van het herijkte BVS te verkorten tot drie jaar.
11. Op basis van het hiervoor beschreven dempingsmechanisme zijn in onderstaande tabel voor alle korpsen de bedragen vermeld die zij in de drie jaar na invoering van het herijkte BVS krimpen dan wel stijgen (in vergelijking met het algemene BVS-budget 2008):

	Krimp			Groei		
	1e jaar	2e jaar	3e jaar	1e jaar	2e jaar	3e jaar
1. GRO	€ 2,5	€ 5,1	€ 7,6			
2. FRY				€ 2,2	€ 4,3	€ 6,4
3. DRE				€ 2,1	€ 4,1	€ 6,1
4. IJS				€ 2,5	€ 4,9	€ 7,2
5. TWE				€ 3,0	€ 5,8	€ 8,7
6. NOG				€ 3,8	€ 7,5	€ 11,1
7. G-M				€ 1,0	€ 2,0	€ 3,0
8. G-Z				€ 1,5	€ 3,0	€ 4,5
9. UTR				€ 0,2	€ 0,3	€ 0,5
10. NHN				€ 2,3	€ 4,4	€ 6,5
11. Z-W				€ 1,4	€ 2,8	€ 4,2
12. KEN	€ 2,1	€ 4,3	€ 6,4			
13. A-A	€ 8,1	€ 16,2	€ 24,2			
14. G-V				€ 0,3	€ 0,6	€ 0,8
15. HGL	€ 6,1	€ 12,2	€ 18,3			
16. H-M	€ 1,6	€ 1,6	€ 1,6			
17. R-R	€ 7,4	€ 14,7	€ 22,1			
18. ZHZ				€ 0,2	€ 0,3	€ 0,5
19. ZEE				€ 1,7	€ 3,2	€ 4,8
20. MWB				€ 2,0	€ 3,9	€ 5,8
21. B-N				€ 1,4	€ 2,8	€ 4,2
22. BZO				€ 1,1	€ 2,2	€ 3,2

	Krimp			Groei		
	1e jaar	2e jaar	3e jaar	1e jaar	2e jaar	3e jaar
23. L-N				€ 2,1	€ 4,1	€ 6,1
24. L-Z	€ 2,7	€ 5,4	€ 8,1			
25. FLE				€ 1,7	€ 3,3	€ 4,9
Totaal	€ 30,5	€ 59,5	€ 88,4	€ 30,5	€ 59,5	€ 88,4

Tabel S.5: Drie jaar krimp en groei als gevolg van de herijking in miljoenen euro's (naar de stand 2008)

12. Bij de uitvoering van het herijkingsonderzoek is een aantal aandachtspunten voor een volgende herijking gesignaleerd. De onderwerpen die als zodanig onderdeel uitmaken van een zogenaamde onderhoudsagenda zijn eenheid in registratie, registratie van rechtshulpverzoeken, werklasmeting handhaving, specifieke budgetten, beheer en nader onderzoek naar inrichtingsvraagstukken rond het BVS zoals de vraag onder welke condities het mogelijk is de verdeling te baseren op de gemeten werklasm. Van deze onderwerpen is aangegeven welke acties ondernomen moeten worden om bij de volgende herijking het onderzoeksproces te versnellen en te vereenvoudigen. Tevens is een indicatie voor de planning voor oplevering/behalen van het gewenste resultaat gegeven.

1 Herijking BVS

1.1 Achtergrond

De politie in Nederland wordt bekostigd vanuit het Rijk. Dit vindt voor de regionale korpsen plaats door middel van een (gesloten) budgetverdeelsysteem (BVS): er is een bepaald budget beschikbaar en op basis van een vastgestelde verdeelsystematiek wordt dit over de 25 regionale korpsen verdeeld. Daarbij wordt gestreefd naar een rechtvaardige verdeling van het (schaarse) budget. Dit betekent dat de verdeling van het beschikbare budget over de regionale politiekorpsen zo goed als mogelijk moet aansluiten op de verdeling van de werklust over de verschillende politiekorpsen. Vanwege het gesloten karakter leidt iedere wijziging automatisch tot zowel vooruitgang als achteruitgang in budget van korpsen (wijziging levert stijgers en dalers op). Dit leidt - eveneens automatisch - tot commotie. Vandaar dat aan het model ook altijd de paradoxale wens van *stabiliteit* is verbonden. Om beide aspecten met elkaar te verenigen is een periodieke herijking noodzakelijk: daarmee wordt bewerkstelligd dat het model niet te ver uit de pas loopt met de actuele werkelijkheid. Te lang wachten met herijken kan tot grote schokken leiden.

In 2005 is, mede op basis van de bevindingen en adviezen van de *commissie Dijkstal*, het huidige BVS ontwikkeld op basis van de werklust in de periode 2001 - 2004. Dit BVS is ingevoerd op 1 januari 2007. Bij de totstandkoming is afgesproken dat periodiek een technische herijking zou plaatsvinden. Dat wil zeggen dat wordt beoordeeld of de verschillende indicatoren en aannames die aan het model ten grondslag liggen nog overeenkomen met de werkelijkheid van vandaag de dag, of dat bijstelling noodzakelijk is. Voorliggende rapportage beschrijft de uitkomsten van de (eerste) herijking 2009 van het BVS dat in 2007 is ingevoerd. Het rapport is een bouwsteen voor het advies aan de verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Korpsbeheerdersberaad i.o..

1.2 Doelstelling herijking

Als doelstelling is aan de herijking BVS (HBVS) verbonden dat, rekening houdend met de daartoe noodzakelijke voorbereidingen, per 1 januari 2011 het beschikbare budget via het herijkte BVS op een billijke wijze kan worden verdeeld over de regionale politiekorpsen. Aan de herijking zijn expliciet twee aanvullende opdrachten verbonden. Dit betreft ten eerste het betrekken van de extra werklust die korpsen aan de grens zouden ondervinden als gevolg van het zijn van grensregiokorps. Deze werklust is op dit moment niet in het BVS opgenomen. In aanloop naar de herijking is hiertoe aanvullend inventariserend onderzoek verricht, dat in de herijking dient te worden betrokken. Hetzelfde geldt voor nader onderzoek naar het omgevingskenmerk 'centrumgemeente' zoals op dit moment in het BVS opgenomen.

Grensregioproblematiek en centrumgemeente

Bij de totstandkoming van het BVS in 2005 zijn specifieke regionale bijdragen voor onder meer landsgrenzen, binnenwater en Waddeneilanden (die daarvoor wel bestonden) komen te vervallen.

Het bleek echter niet goed mogelijk om met name de werklast in het kader van de grensregioproblematiek binnen het ontwikkelde BVS op te vangen in één of meerdere voorspellende variabelen, die recht zouden doen aan 'over de grens kijken' en aan de specifieke aantrekkingskracht van de Nederlandse grensgemeenten en grote steden voor buitenlandse bezoekers. Als oplossing voor de grensregioproblematiek is een zogenaamde brugvariabele gebruikt, maar ook deze kwam volgens de betreffende korpsen niet voldoende tegemoet aan de extra politiecapaciteit die met de grensproblematiek gepaard gaat. Daarnaast hebben grote gemeenten aangegeven dat het omgevingskenmerk 'centrumgemeente' niet rechtvaardig in het model was opgenomen, hetgeen voor een aantal regio's eveneens tot discrepanties leidde tussen werklast en budget. Onderzoek naar beide aspecten is in 2008/2009 uitgevoerd en de uitkomsten van het onderzoek zijn verwerkt in de herijking van het BVS.³

Een belangrijk uitgangspunt bij de herijking is transparantie van het herijkte model: hoe is tot keuzen gekomen en wat zijn de implicaties van deze keuzen? Daarbij vormt de herijkingsgedachte een randvoorwaarde: wijzigingen in het model dienen van niet-fundamentele aard te zijn.

1.3 Opdracht

Op basis van het voorgaande is de 'herijking BVS' erop gericht om te komen tot een herijkt BVS dat leidt tot een billijke verdeling van het budget over de regionale politiekorpsen. Benoemde (tussen)producten daarbij zijn:

- een gestandaardiseerd meetinstrument waarmee op uniforme, acceptabele en robuuste wijze de werklast van de onderscheiden werksoorten per korps kan worden bepaald
- een gestandaardiseerd instrument waarmee op macroniveau de budgetverhoudingen tussen de vier hoofdwerksoorten kunnen worden bepaald
- het resultaat van het toepassen van deze instrumenten bij de 25 regionale politiekorpsen
- een gevoeligheidsanalyse van de fluctuaties in het budget per korps als gevolg van geactualiseerde omgevingskenmerken⁴
- een visie met betrekking tot het vraagstuk of binnen het herijkte systeem sprake moet zijn van demping van budgetmutaties.

De werkzaamheden dienen op 2 januari 2010 te zijn beëindigd, opdat de noodzakelijke voorbereidingen kunnen worden getroffen om het herijkte BVS in te voeren per 2011.

³ De uitkomsten komen in het kort neer erop dat er statistisch gezien sprake lijkt te zijn van een extra werklast voor grensregio's ten opzichte van niet-grensregio's en dat er geen grondslag lijkt te zijn voor het gebruik van de huidige BVS variabele centrumgemeente stedelijke agglomeratie.

⁴ Deze gevoeligheidsanalyse is niet uitgevoerd als gevolg van de gemaakte keuzen met betrekking tot de budgetdemping (geen tussentijdse actualisatie).

1.4 Verantwoording

1.4.1 Projectorganisatie⁵

Voor de herijking van het BVS is een Stuurgroep ingericht om sturing te kunnen geven aan het onderzoek. De directeur Politie en Veiligheidsregio's van het ministerie van BZK is voorzitter van deze Stuurgroep. Naast het ministerie van BZK hebben vertegenwoordigers van de volgende organisaties zitting in de Stuurgroep: de ministeries van Financiën en Justitie, het Korpsbeheerdersberaad i.o. (KBB i.o.), de Raad van Korpschefs i.o. (RKC i.o.) en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland, divisie Bestuursondersteuning (vtsPN/NPI).

De Stuurgroep laat zich adviseren door een Begeleidingsgroep, die het onderzoek begeleidt. In de Begeleidingsgroep zijn dezelfde organisaties vertegenwoordigd als in de Stuurgroep. De functionarissen in zowel de Stuurgroep als de Begeleidingsgroep spreken namens hun achterban.

Het onderzoek dat in het kader van het project heeft plaatsgevonden, is uitgevoerd door een projectteam bestaande uit onderzoekers van Capgemini Consulting in samenwerking met OBMC Consulting en Twynstra Gudde Adviseurs en Managers. Het projectteam is daarnaast verantwoordelijk voor het uitvoeren van het secretariaat en het verzorgen van de communicatie rond het project. Ten aanzien van communicatie is gebruik gemaakt van een digitale nieuwsbrief, een aparte pagina op Politiekennisnet en informatiebijeenkomsten. In figuur 1.1 is de projectorganisatie schematisch weergegeven.



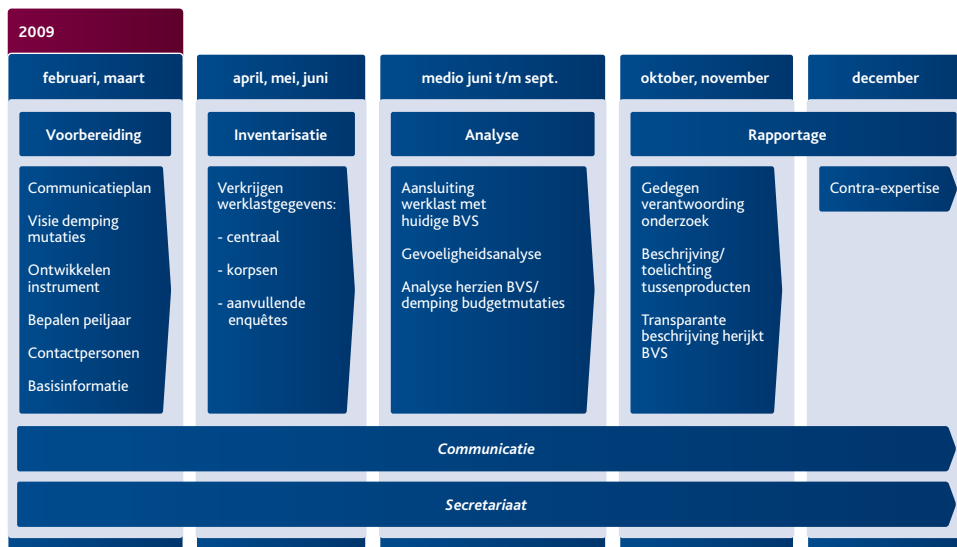
Figuur 1.1: Projectorganisatie

Bij het onderzoek is het politieveld nadrukkelijk en nauw betrokken door middel van diverse werk- en overlegvormen met alle regionale korpsen. Per korps is een centrale contactpersoon en een contactpersoon per werksoort benoemd. Op deze wijze was het mogelijk snel te schakelen op inhoudelijke thema's. Daarnaast is gewerkt met een aantal specifieke door de RKC i.o. aangewezen experts op werksoorten.

⁵ Een overzicht van de samenstelling van de diverse onderdelen van de projectorganisatie is opgenomen in bijlage 1.

1.4.2 Doorlooptijd onderzoek

Het onderzoek is gestart in februari 2009 en liep door tot en met december 2009. In de maand december heeft een onafhankelijke partij een contra-expertise uitgevoerd op de cijfermatige analyses, het rekenwerk en de vertaling van besluiten van de Stuurgroep in modellen. Het gehele onderzoekstraject is in figuur 1.2 op hoofdlijnen fasegewijs weergegeven.



Figuur 1.2: Herijkingstraject op hoofdlijnen

1.4.3 Afbakening onderzoek

Transparantie

Om tot een billijke verdeling te komen is de randvoorwaarde van transparant en uitlegbaar onderzoek van belang. Ook een zo transparant mogelijk model is een belangrijke randvoorwaarde. Transparantie leidt niet direct tot acceptatie van de uitkomsten, maar een transparant opgebouwd onderzoek, met dito model als resultante, geeft wel alle argumentatie, bewandelde wegen en uitkomsten weer. Dit leidt tot een zo zuiver mogelijk opgebouwd model, wat ten goede komt aan het draagvlak.

Geen fundamentele wijzigingen

De opzet van de herijking gaat uit van het gegeven dat het systeem niet fundamenteel mag worden gewijzigd: het gaat, mede op verzoek van de korpsbeheerders (brief Budgetverdeelsysteem KBB aan de minister van BZK van 22 september 2008), immers om een herijking en niet om een (fundamentele) herziening.

Context

De herijking van het budgetverdeelsysteem staat niet op zichzelf. Allerlei actuele ontwikkelingen rond het politiebestedel, de politiesterkte en de totale bekostiging van de Nederlandse politie zijn ermee verbonden. Bij de start van het onderzoek waren onder meer relevant:

- wijzigingen in het politiebestedel, waaronder het samenvoegen van regionale politiekorpsen
- het introduceren van kwaliteitsnormen en de financiële consequenties daarvan
- de vraag welke bijzondere bijdragen eventueel zouden kunnen worden toegevoegd aan de algemene BVS bijdrage die via het budgetverdeelsysteem wordt verdeeld
- de effecten van het bestaan van (soms grote) verschillen in de vermogenspositie tussen korpsen
- sturing op de omvang van de sterkte en eventuele wijzigingen daarin met het oog op de betaalbaarheid
- uitkomsten van een mogelijk normkostenonderzoek en andere ontwikkelingen die bepalend zijn voor de omvang van het te verdelen politiebestedel en de taken die daarvoor moeten worden verricht.

De genoemde onderwerpen zijn gedurende de uitvoering van het onderzoek door de Stuurgroep BVS in een zogenaamde 'context' geplaatst. Daarmee vormden zij geen direct bij de herijking te betrekken onderdeel. Mochten de onderwerpen (alle in een verschillend ontwikkelingsstadium) op enig moment (acuut) relevant worden voor de herijking, dan kon de Stuurgroep het onderwerp alsnog bij de herijking van het BVS betrekken. Dit is in de loop van het onderzoek relevant geworden voor het onderdeel bijzondere bijdragen, waarvan voor enkele bijdragen is voorgesteld om deze deel te laten uitmaken van het algemene BVS (zie hoofdstuk vijf).

De omvang van het politiebestedel als geheel wordt als gegeven beschouwd en maakt geen deel uit van het herijkingsonderzoek.

De actuele situatie met betrekking tot bezuinigingen en het akkoord tussen de minister van BZK en het KBB i.o. laten een ander perspectief zien dan bij de start van het herijkingsonderzoek aan de orde was. Deze actuele situatie is niet in dit onderzoek betrokken.

Methodiek

Het onderzoek heeft de 25 regionale politiekorpsen in Nederland als onderzoekspopulatie. Het grote voordeel hiervan is dat er geen steekproef benodigd is, die na afloop van het onderzoek moet worden vertaald naar de gehele populatie. Uitkomsten van het onderzoek hebben immers direct betrekking op de gehele populatie. Hiermee wordt een steviger fundament in het model gebracht en worden mogelijke vertaalfouten (van deel- naar gehele populatie) voorkomen. Daarbij is het onderzoek gebaseerd op een meerjarige dataverzameling. Dit heeft als doel om uit te sluiten dat de periode waarop de cijfers in het onderzoek zijn gebaseerd voor een of meerdere korpsen toevallig net een jaar is waarin de cijfers afwijken ten opzichte van andere jaren. De data in het onderzoek hebben als zodanig betrekking op de jaren 2005, 2006, 2007 en 2008. De meest recent beschikbare dataset maakt derhalve deel uit van het onderzoek, hetgeen de resultaten zo actueel mogelijk maakt.

1.4.4 Instrumenten

Dempingsnotitie

Bij aanvang van het onderzoek is een zogenaamde dempingsnotitie opgesteld. Deze dempingsnotitie had als doel om vooraf uitspraken te doen over de wijze waarop overgang van het BVS naar het herijkte BVS zal plaatsvinden en hoe wordt omgegaan met jaarlijkse aanpassingen van regionale budgetten op basis van actualisaties (van omgevingskenmerken). Door deze notitie vooraf op te stellen weet geen van de partijen nog wat de consequenties van de afspraken voor bijvoorbeeld het eigen korps zijn (het feitelijke onderzoek moest op dat moment immers nog plaatsvinden). Op deze wijze kan de discussie worden gevoerd zonder dat belangen hierin een prominente rol spelen. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de inhoud van de dempingsnotitie en de gevolgen voor het BVS.

Meetinstrumenten

Samen met experts van de politie is het meetinstrument dat is gebruikt om het huidige BVS te ontwikkelen gereconstrueerd. Waar nodig is dit meetinstrument in overleg met het veld aangepast aan recente ontwikkelingen. Zo is op basis van recent onderzoek aanvullend gekeken naar de bekostiging van grensregio's, de centrumfunctie van gemeenten en probleemcumulatie. Dit heeft geleid tot twee instrumenten: één gericht op de relatieve werklastverdeling tussen de korpsen (Werklastmeting per werksoort) en één gericht op de relatieve verdeling tussen de vier werksoorten in het algemene BVS macrobudget (Vaststelling macrobudgetten). Samen vormen deze instrumenten het 'herijkingsinstrument' voor het BVS. In hoofdstuk 3 en 4 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de respectieve instrumenten. Voor de details wordt verwezen naar het bijlagenrapport (bijlage 3 tot en met 6).

1.4.5 Aangeleverde inzichten

In het begin van de onderzoeksperiode herijking BVS (maart 2009) is de korpsen verzocht om aanvullende inzichten aan te leveren aan de Stuurgroep, om deze te kunnen gebruiken bij de herijking. Het ging daarbij om eigen werklastmetingen of andere onderzoeken van dien aard. Verschillende korpsen hebben hiervan gebruik gemaakt en hebben hun inzichten, al dan niet in de vorm van aanvullend onderzoek, aan de Stuurgroep doen toekomen. In bijlage 8 van het bijlagenrapport is op de inzichten en verwerking daarvan in het herijkingsonderzoek ingegaan. Aangezien het een herijkingsonderzoek betreft, behoorde het onderzoeken en/of doorvoeren van *fundamentele* wijzigingen in het BVS (zoals eerder aangegeven) niet tot de mogelijkheden. Wel kunnen deze op de zogenaamde onderhoudsagenda worden geplaatst (zie hiertoe hoofdstuk 8).

1.5 Leeswijzer

Over de uitkomsten van het herijkingsonderzoek wordt gerapporteerd in voorliggende rapportage. In deze rapportage (en het bijbehorende bijlagenrapport) is zo nauwkeurig mogelijk weergegeven hoe het onderzoek is vormgegeven, welke stappen waarom en wanneer zijn gezet, welke afwegingen daaraan ten grondslag liggen en waar dit uiteindelijk toe leidt. Daarbij is getracht om de rapportage ondanks de complexiteit van het onderwerp zo leesbaar mogelijk te houden, zonder te vervallen in al te wetenschappelijke en statistisch-technische details. Voor de volledigheid zijn de desbetreffende uitwerkingen opgenomen in het eerdergenoemde bijlagenrapport.

Het vervolg van dit rapport kent de volgende opbouw:

Hoofdstuk 2:	Werking huidig BVS. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de wijze waarop het BVS op dit moment is vormgegeven.
Hoofdstuk 3:	Het instrument budgetten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming, opbouw en uitkomsten van het instrument budgetten.
Hoofdstuk 4:	Het instrument werklast. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming, opbouw en uitkomsten van het instrument werklast.
Hoofdstuk 5:	Specifieke budgetten. Een beschrijving van de specifieke budgetten die onder het algemene BVS kunnen worden gebracht.
Hoofdstuk 6:	Uitkomsten herijkt BVS. In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van het herijkte BVS opgenomen.
Hoofdstuk 7:	Verschillen herijkt BVS met huidig BVS. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillen in de totstandkoming van het herijkte BVS en het huidige BVS.
Hoofdstuk 8:	Onderhoudsagenda. De onderhoudsagenda beschrijft elementen die in relatie tot het BVS kunnen of moeten verbeteren om het BVS bij een volgende herijking of herziening nog meer fundament te kunnen geven.



2 Werking huidig BVS

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van de opzet van het huidige BVS. Het hoofdstuk is bedoeld als achtergrond, om de techniek om te komen tot een herijking van het BVS beter te kunnen plaatsen.⁶

Aan de orde komen:

- budgetten per werksoort (2.2)
- werklasmeting (2.3)
- omgevingskenmerken (2.4)
- regressieanalyse (2.5)
- R-kwadraat (2.6)
- significantie (2.7)
- omgevingskenmerken in het budgetverdeelsysteem (2.8)

2.2 Budgetten per werksoort

Het BVS is voor wat betreft het algemene BVS-budget opgebouwd uit budgetten die per werksoort worden verdeeld over de regiokorpsen. Deze werksoorten zijn:

- opsporing (24,1 procent)
- handhaving (47,2 procent)
- noodhulp (19,1 procent)
- intake & service (9,6 procent)

De percentages achter de werksoort geven het huidige aandeel in het algemene BVS-budget aan. In deze werksoorten zijn de 'hulpwerksoorten' operationele ondersteuning en overhead & leiding opgenomen. (Daarbij wordt in het huidige BVS eerst operationele ondersteuning en daarna overhead & leiding aan de hoofdwerksoorten toebedeeld).

2.3 Werklasmeting

Aan de basis van het BVS ligt een werklasmeting. De werklasmeting wordt bepaald aan de hand van relevante meetpunten voor de vier onderscheiden werksoorten.

Voorbeelden van meetpunten zijn het aantal misdrijven, het aantal verkeersongevallen, het aantal meldingen en het aantal telefoongesprekken. De werklasmeting wordt zoveel als mogelijk op gemeentelijk niveau bepaald. In het huidige BVS is de werklasmeting gebaseerd op een steekproef onder de regionale politiekorpsen. Voor de werksoorten handhaving en opsporing worden de gemeenten ingedeeld in vijf veiligheidsklassen, afhankelijk van het aantal incidenten per duizend inwoners. Tevens vindt er voor deze werksoorten een opslag plaats voor proactie en preventie. Voor noodhulp en intake service wordt naast het aantal meldingen en aangiften ook rekening gehouden met de bevolkingsdichtheid van een gebied.

¹ Voor een uitgebreide beschrijving van het huidige BVS wordt verwezen naar het rapport 'Budgetverdeling Nederlandse politie van AEF uit 2005 (twee delen inclusief twee bijlagen)'.

2.4 Omgevingskenmerken

Het BVS maakt voor de verdeling van het budget niet rechtstreeks gebruik van de werklastmeting. Voor de verdeling van het budget wordt in het BVS gebruik gemaakt van formules met objectieve omgevingskenmerken om de budgetverdeling per werksoort te berekenen. Het is daarbij de bedoeling dat de formules met omgevingskenmerken 'een goede fit hebben': de omgevingskenmerken moeten de werklastmeting zo goed mogelijk benaderen.

2.5 Regressieanalyse

Om tot de formules met omgevingskenmerken te komen, wordt de statistische techniek van de regressieanalyse (meer specifiek de kleinste kwadratenmethode) toegepast. Dit betekent dat de gevonden werklast bij de gemeenten wordt verklaard met diverse omgevingskenmerken om uiteindelijk een formule te vinden die zo dicht mogelijk bij de werklastmeting uitkomt.

2.6 R-kwadraat

Om het verband tussen formule en feitelijke werklast te duiden wordt de zogenaamde (gecorrigeerde) R-kwadraat toegepast. Hoe dichter de R-kwadraat bij 1 ligt (ofwel 100%) hoe sterker het verband tussen de formule van omgevingskenmerken en de gemeten werklast is. Bij een score van 100% is er sprake van een 'perfecte fit'; de formule verklaart de werklast volledig. Hoe dichter de R-kwadraat bij 0 ligt, hoe zwakker het verband tussen formule en gemeten werklast.⁷ De R-kwadraten van het huidige BVS zijn niet bekend.

De formule met omgevingskenmerken is door de gevolgde methodiek een afgeleide van de werklastmeting. Anders gezegd: een andere werklast leidt tot een andere formule (coëfficiënten) met mogelijk andere omgevingskenmerken.

2.7 Significantie

Een andere relevante statistische maat voor het bepalen van de formule van omgevingskenmerken is de significantie van de geschatte coëfficiënt. De coëfficiënt geeft aan welke bijdrage het omgevingskenmerk heeft in de verklaring van de werklast. Deze coëfficiënt moet significant van nul verschillen. In de statistische techniek achter het BVS betekent dit dat het kenmerk in de formule daadwerkelijk moet bijdragen aan het verklaren van de werklast. Indien niet met minimaal 95 procent zekerheid kan worden gezegd dat de coëfficiënt van een omgevingskenmerk van nul verschilt, is dit omgevingskenmerk buiten beschouwing gelaten. Over de significantie van de coëfficiënten van het huidige BVS is niet gerapporteerd.

⁷ In de regressieanalyse worden uiteraard omgevingskenmerken gehanteerd waarvan logischerwijze mag worden verondersteld dat zij samenhang vertonen met de gemeten werklast. Als voorbeeld: het aantal inwoners en het aantal zwarte auto's in een gemeente zouden in een regressieanalyse elk afzonderlijk tot een R-kwadraat van 85% kunnen leiden. Als het gaat om de werklast handhaving ligt de keuze voor aantal inwoners als indicator dan meer voor de hand dan het aantal zwarte auto's.

2.8 Omgevingskenmerken in het budgetverdeelsysteem

In het huidige budgetverdeelsysteem worden per werksoort de omgevingskenmerken gehanteerd zoals die in de navolgende tabel zijn opgenomen. Per werksoort zijn deze omgevingskenmerken in formules gevat, die in principe per gemeente worden toegepast. De uitkomsten per gemeente opgeteld naar korps geven vervolgens de verdeling over de vijftientig regionale politiekorpsen weer.

Omgevingskenmerk	Opsporing	Handhaving	Noodhulp	Intake & service
Oppervlakte land			■	
Omgevingsadressendichtheid	■	■	■	
Horecavestigingen	■	■		
Inwoners	■	■	■	■
Niet-Nederlanders	■			
Mobiliteit				■
Centrumgemeente aggl,	■	■		
Eenpersoonshuishoudens				■
Uitkeringen	■			
ABW-uitkeringen		■		

Tabel 2.1: Omgevingskenmerken in huidige BVS



3 Instrument budgetten

3.1 Inleiding

Een van de instrumenten in het kader van de herijking BVS is het instrument 'budgetten'. Met dit instrument kan worden vastgesteld hoe het beschikbare algemene BVS-budget verdeeld moet worden over de werksoorten. Met het instrument 'werklast' (zie hoofdstuk 4) wordt dan vervolgens de verdeling van de werksoortbudgetten over de korpsen bepaald. Bij de ontwikkeling van het instrument budgetten is voortgebouwd op de methodiek die in 2005 is ontwikkeld. Daar waar nodig is de werkwijze uit 2005 aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Op onderdelen ontbrak het aan een gedetailleerde beschrijving van de methodiek uit 2005. In dergelijke gevallen is in overleg met de korpsen gekomen tot een nadere invulling.

In dit hoofdstuk wordt ten aanzien van het instrument budgetten ingegaan op de uitvraag van informatie bij de korpsen (3.2) en de verwerking van de informatie tot de verdeling van het algemene BVS-budget over de werksoorten, ofwel de uitkomsten van het instrument budgetten (3.3). Het onderzoeksjaar is 2008.

3.2 Uitvraag van informatie

Aan de korpsen is een specificatie gevraagd van personeel (fte) en uitgaven die hun bron vinden in het algemene BVS-budget. De fte's en euro's dienden gespecificeerd te worden naar de zes werksoorten die ten grondslag liggen aan het BVS. Als hulpmiddel is een overzicht beschikbaar gesteld van verschillende onderdelen en taken per werksoort die de korpsen geacht worden vanuit dit budget te financieren. Dit overzicht is opgenomen in bijlage 1 van het bijlagenrapport.

Ieder korps is gevraagd om in kaart te brengen hoeveel fte (executief en AT-personeel) op 1 januari en 31 december 2008 actief waren op de verschillende onderdelen en taken. Tevens is gevraagd naar de verdeling over de verschillende loonschalen en de gemiddelde personele lasten per schaal. Het betrof bij deze uitvraag de feitelijke bezetting (en niet de formatie⁸), aangezien daarmee de meest zuivere relatie kan worden gelegd met de feitelijke uitgaven.

Eveneens is de korpsen gevraagd het aantal aspiranten per 1 januari en 31 december 2008 in kaart te brengen, inclusief de werksoort (taak/onderdeel) waarop zij functioneel waren ingezet. Aangezien de functionele inzetbaarheid varieert per niveau, is gevraagd ook het niveau van de aspiranten aan te geven.

Voor medewerkers die werkzaam zijn binnen meerdere werksoorten is verzocht de betreffende fte over die werksoorten te verdelen.

⁸ Aan de hand van gegevens uit een onderzoek van Capgemini naar de vacaturedruk (2008) is onderzocht of het werken met formatie in plaats van feitelijke bezetting tot een wezenlijk andere verdeling tussen de korpsen zou leiden. Dat bleek niet het geval.

Vervolgens is gevraagd de uitgaven⁹ in 2008, die volgens het kapstokmodel aan het algemene BVS-budget kan worden toegerekend, te specificeren naar de zes werksoorten. Hierbij diende ieder korps per lastencategorie¹⁰ aan te geven welke grondslag werd gehanteerd voor de toerekening aan de werksoorten. Dit kon bijvoorbeeld zijn: recent onderzoek, ervaringscijfers, eigen inschatting of naar rato personeelsomvang. Voor de werksoort operationele ondersteuning dienden de bestedingen ook per taakveld binnen deze werksoort te worden verdeeld.

Alle vijftientig korpsen hebben informatie aangeleverd. Echter van één korps, Gooi en Vechtstreek, bleek het detailniveau onvoldoende om te kunnen meenemen in de analyse. De analyse is daardoor gebaseerd op de data van vierentwintig korpsen. Gezien de omvang van het betreffende korps zal dit een marginaal effect hebben op de einduitkomst.

3.3 Uitkomsten instrument budgetten

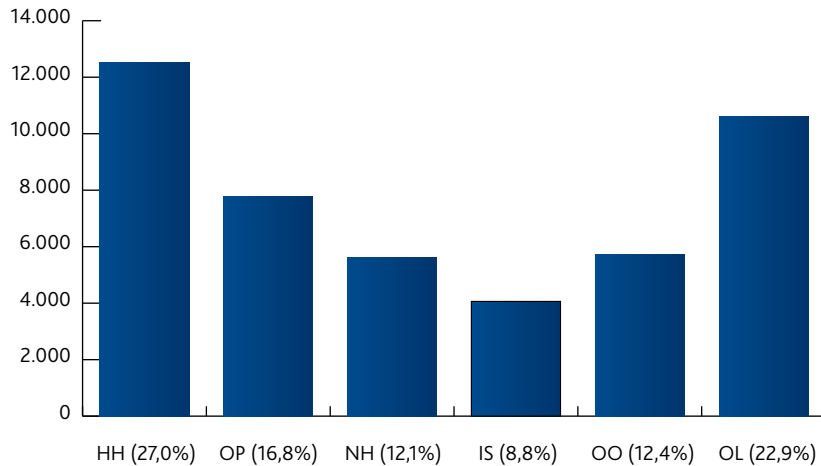
Op de opgaven van enkele korpsen zijn, in overleg met die korpsen, correcties uitgevoerd. De meest uitgevoerde correctie was het herverdelen van de post 'salarissen' waarbij niet alleen rekening werd gehouden met de verdeling van de fte's over de werksoorten en taakvelden, maar ook met verdeling van die fte's over de salarisschalen. Om keuzeverschillen tussen inhuren en zelf doen te verevenen, zijn voor de inhuurkosten van derden equivalente fte's berekend en toegevoegd aan de feitelijke personeelsbezetting. Voor een beperkt aantal korpsen hebben verdelingen plaatsgevonden op basis van landelijke gemiddelden:

- voor Haaglanden zijn de aspiranten over de werksoorten verdeeld conform het landelijke gemiddelde
- voor Hollands Midden is gebruik gemaakt van het landelijke gemiddelde van personele lasten per loonschaal
- voor Gelderland-Midden zijn de materiële lasten over de werksoorten verdeeld conform het landelijke gemiddelde.

In de navolgende figuur is weergegeven hoe de feitelijke bezetting (in fte's, inclusief de functionele inzetbaarheid van de aspiranten) is verdeeld over de zes werksoorten.

⁹ Per lastencategorie zijn eventuele baten in mindering gebracht op de lasten.

¹⁰ De tien categorieën zijn: [1] Personeel, [2] Rente, [3] Opleiding en Vorming, [4] Huisvesting, [5] Vervoer, [6] Verbindingen en Automatisering, [7] Gewelddsmiddelen en Uitrusting, [8] Operationeel, [9] Beheer en [10] Overig.



Figuur 3.1: Verdeling feitelijke bezetting

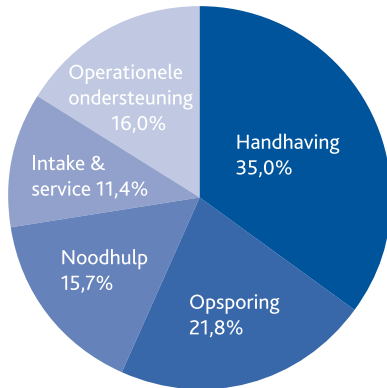
Hoe het bestede budget is verdeeld over de zes werksoorten en de componenten personeel (inclusief opleiding en vorming) en materieel is in de volgende tabel weergegeven:

Werksoort	Personeel	Materieel	Totaal
Handhaving	20,8%	5,6%	26,5%
Opsporing	12,9%	4,2%	17,1%
Noodhulp	8,9%	3,3%	12,2%
Intake & service	5,9%	2,0%	7,9%
Operationele ondersteuning	9,1%	3,1%	12,2%
Overhead & leiding	18,7%	5,4%	24,1%
Totaal	76,3%	23,7%	100%

Tabel 3.1: Verdeling budget werksoorten

De volgende stappen zijn het toerekenen van de werksoort overhead & leiding aan de vijf overige werksoorten en vervolgens het toerekenen van operationele ondersteuning aan de vier hoofdwerksoorten.

De toerekening van overhead & leiding is uitgevoerd naar rato van het aantal fte's in iedere werksoort inclusief de functionele inzetbaarheid van aspiranten. Dit leidt tot de navolgende verdeling:

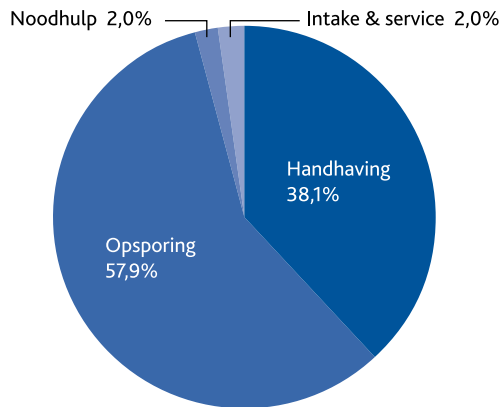


Figuur 3.2: Toerekening overhead & leiding

De toerekening van operationele ondersteuning aan de vier hoofdwerksoorten heeft plaatsgevonden aan de hand van een koppeling van taakvelden binnen deze werksoort naar de vier hoofdwerksoorten. De koppeling is afkomstig uit het BVS 2005, maar beperkt aangepast vanwege het verplaatsen van de meldkamer van noodhulp naar intake & service. In de volgende tabel is per taakveld binnen de operationele ondersteuning aangegeven aan welke hoofdwerksoort(en) deze wordt (worden) toegerekend.

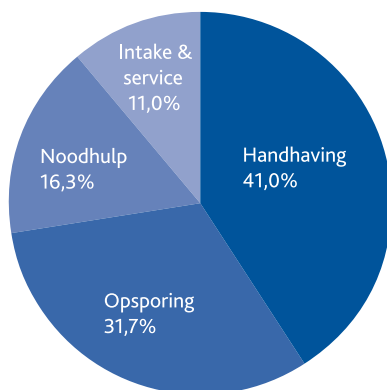
Taakvelden	Handhaving	Opsporing	Noodhulp	Intake & service
Technische en tactische interceptie		100%		
Forensisch technische ondersteuning	10%	90%		
Arrestantenzorg	50%	50%		
Honden/paarden	100%			
Taken ten dienste van Justitie	100%			
Informatiefunctie	20%	70%	5%	5%
Overig	100%			

Tabel 3.2: Koppeling taakvelden operationele ondersteuning



Figuur 3.3: Toerekening operationele ondersteuning

Toerekening van de twee hulpwerksoorten aan de vier hoofdwerksoorten leidt tot de onderstaande budgetverdeling:



Figuur 3.4: Verhouding hoofdwerksoorten

Het aandeel van iedere werksoort in het beschikbare algemene BVS-budget zal onder de korpsen worden verdeeld conform de daartoe berekende formules met omgevingskenmerken. Zie hiertoe hoofdstuk zes.



4 Instrument werklast

4.1 Inleiding

Het instrument 'werklast' is bedoeld om het beschikbare macrobudget per (hoofd)werksoort te verdelen over de vijftientig regiokorpsen. De werklastbepalende factoren verschillen per werksoort, waardoor per werksoort een andere verdeling ontstaat over de regiokorpsen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvraag van informatie bij de korpsen (4.2) en de toepassing van de meetmethodiek per werksoort op hoofdlijnen voor de vier hoofdwerksoorten (4.3 tot en met 4.6). Een uitgebreidere en meer technische beschrijving van de toepassing van de meetmethodiek is opgenomen in het bijlagenrapport.

4.2 Uitvraag van informatie

Voor alle hoofdwerksoorten geldt dat het aantal incidenten de basis vormt voor de werklastberekening. De definitie van wat tot incident wordt gerekend verschilt per werksoort. Incidenten kunnen zijn: aangiften, misdrijven, meldingen, verkeersongevallen, rechtshulpverzoeken en 0900-8844-oproepen.

Om eventuele uitschieters in het onderzoeksjaar 2008 te compenseren, wegen ook de drie voorgaande jaren mee in het aantal incidenten. Daarbij is gewerkt met een gewogen vierjarig gemiddelde. Dit is uitgevoerd aan de hand van een gewogen gemiddelde met de volgende gewichten:

- 2005 gewicht 1/10
- 2006 gewicht 2/10
- 2007 gewicht 3/10
- 2008 gewicht 4/10

Enkele korpsen¹¹ bleken niet te beschikken over betrouwbare aantallen meldingen voor alle vier de jaren, maar voor bijvoorbeeld alleen de laatste drie jaren. De weging is hierop aangepast (2008: 4/9, 2007: 3/9, 2006: 2/9). Deze laatste weging is ook uitgevoerd op de rechtshulpverzoeken die voor de periode 2006 - 2008 beschikbaar waren.

De uitvraag bij korpsen heeft op een uniforme wijze plaatsgevonden. Door de vtsPN zijn zogenaamde PPX-queries gebouwd, die ieder korps op zijn database heeft gedraaid. Op deze wijze is geborgd dat iedere korpsdatabase op exact dezelfde wijze is bevroegd. Korps Haaglanden werkt niet met BPS of Xpol voor de registratie van basisprocessen, maar met Genesys. Voor Haaglanden zijn daarom niet de PPX-queries gehanteerd, maar heeft een hiermee vergelijkbare uitvraag plaatsgevonden.

¹¹ Dit betreft Amsterdam-Amstelland en Noord- en Oost-Gelderland. Voor Brabant-Zuidoost was alleen 2008 beschikbaar, hierop kon dus geen weging worden uitgevoerd.

Ondanks het gebruik van gemeenschappelijke queries bleek het noodzakelijk om voor enkele korpsen aanvullingen of aanpassingen te doen op de queryresultaten:

- De korpsen Amsterdam-Amstelland en Limburg-Zuid registreren de niet-spoedeisende meldingen niet (altijd) in het geïntegreerde meldkamersysteem. Voor deze korpsen heeft een aanvulling plaatsgevonden vanuit andere systemen. Voor Amsterdam-Amstelland was dat NSA en voor Limburg-Zuid I3S.
- In Utrecht worden meldingen van verdachte situaties onder prioriteit 1 geregistreerd. Deze vallen hiermee onder de incidenten voor noodhulp. Voor andere korpsen geldt dit in principe niet. Om vergelijkbaarheid te creëren zijn deze meldingen in prioriteit verlaagd zodat ze niet meetellen voor noodhulpwerklast, maar wel voor die van de meldkamer en voor handhaving.
- In Amsterdam-Amstelland worden (poging tot) moord en doodslag niet in GIDS maar in een eigen systeem geregistreerd. Deze aantallen zijn aan het queryresultaat toegevoegd.
- De korpsen Groningen, Fryslân, Gooi en Vechtstreek, Zeeland, Brabant-Noord, Brabant-Zuidoost, Limburg-Noord, Limburg-Zuid en Flevoland zijn in de loop van 2008 overgegaan op BVH. Voor ex-BPS korpsen resulteert deze overgang in een duidelijk zichtbare trendbreuk in de gegevens. Voor de korpsen die dit betreft (Groningen, Gooi en Vechtstreek, Zeeland, Brabant-Noord, Brabant-Zuidoost¹² en Limburg-Noord) zijn de data gecorrigeerd vanaf de maand waarin invoering heeft plaatsgevonden. De correctie is zo uitgevoerd dat de maanden vanaf invoering BVH in verhouding een even groot aandeel incidenten kent tot de maanden daarvoor als in de periode 2005 tot en met 2007.
- Aangiften, misdrijven en meldingen waarvan de gemeente en/of het type incident niet bekend was, zijn verhoudingsgewijs verdeeld over de wel bekende gemeenten en/of type incidenten zodat het totale volume aan incidenten per korps wel gehandhaafd bleef.

4.3 Werklast opsporing

De werklastberekening voor de werksoort opsporing is gebaseerd op het aantal incidenten per duizend inwoners. Het aantal incidenten is hierbij gedefinieerd als de optelling van het aantal:

- aangiften
- misdrijven
- inkomende justitiële rechtshulpverzoeken (RHV).

Bij de optelling heeft weging naar zwaarte plaatsgevonden. Aangiften en misdrijven zijn toegeedeeld aan de zes INP-zwaarteklassen (zie bijlage 2 in het bijlagenrapport). Een zwaarder incident krijgt een groter gewicht dan een lichter incident. RHV zijn gewogen met de gemiddelde wegingsfactor van de misdrijven omdat er voor deze groep geen koppeling was te maken naar de INP-zwaarteklassen.

¹² Voor Brabant-Zuidoost waren uitsluitend meldingen voor 2008 beschikbaar. Hierdoor is een weging over de periode 2005 - 2008 niet mogelijk. Daarnaast kon hierdoor geen correctie worden uitgevoerd ten behoeve van de overgang naar BVH. Dit korps heeft BVH ingevoerd per 15 december 2008.

Om recht te doen aan de extra werklust die niet in Nederland woonachtige verdachten met zich meebrengen, heeft er een opslag van dertig procent plaatsgevonden naar rato van het aandeel niet in Nederland woonachtige verdachten.¹³ Deze opslag is ook gehanteerd voor alle RHV.

Op basis van het resulterende aantal gewogen incidenten inclusief opslag voor niet in Nederland woonachtige verdachten per duizend inwoners, zijn alle 443 gemeenten onderverdeeld in vijf veiligheidsklassen.

Aan de repressieve werklust per duizend inwoners in een gemeente is een werklust toegevoegd voor proactie, preventie en probleemcumulatie. Deze opslag vindt zijn basis in het aantal celdagequivalenten (CDE) per duizend inwoners.

Uiteindelijk resulteert dit in de volgende gemeten werklustverdeling van de werksoort opsporing:

Korps	Aandeel	Korps	Aandeel
1 Groningen	2,97%	14 Gooi en Vechtstreek	1,42%
2 Fryslân	2,20%	15 Haaglanden	7,17%
3 Drenthe	1,78%	16 Hollands Midden	3,73%
4 IJsselland	2,06%	17 Rotterdam-Rijnmond	8,68%
5 Twente	2,34%	18 Zuid-Holland-Zuid	2,03%
6 Noord- en Oost-Gelderland	3,16%	19 Zeeland	1,65%
7 Gelderland-Midden	3,42%	20 Midden- en West-Brabant	6,73%
8 Gelderland-Zuid	2,96%	21 Brabant-Noord	3,43%
9 Utrecht	8,89%	22 Brabant-Zuidoost	5,75%
10 Noord-Holland-Noord	3,43%	23 Limburg-Noord	2,84%
11 Zaanstreek-Waterland	1,18%	24 Limburg-Zuid	4,88%
12 Kennemerland	2,71%	25 Flevoland	2,20%
13 Amsterdam-Amstelland	12,39%	Totaal	100%

Tabel 4.1: Relatieve gemeten werklust opsporing

Vervolgens is de vertaalslag gemaakt van berekende werklust (op gemeentelijk niveau) naar werklust op basis van een formule met objectieve omgevingskenmerken. Verschillende omgevingskenmerken zijn onderzocht op hun verklaringskracht. Uiteindelijk heeft deze zoektocht geresulteerd in de volgende omgevingskenmerken voor de verklaring van de werklust van opsporing:

- inwoners
- omgevingsadressendichtheid
- horecavestigingen
- niet-westerse allochtonen
- regionaal klantenpotentieel
- grensgemeente.

¹³ Dit impliceert dat een niet in Nederland woonachtige verdachte qua werklust 1,3 keer zo zwaar telt als een in Nederland woonachtige verdachte.

Naar aanleiding van nader onderzoek naar de centrumfunctie van gemeenten is afgezien van het gebruik van de variabele 'centrumgemeente stedelijke agglomeratie' als verklarend kenmerk voor werklust.

In de volgende tabel is op regiokorpsniveau het aandeel in de werksoort opsporing weergegeven op basis van de formule met omgevingskenmerken.

Korps	Aandeel	Korps	Aandeel
1 Groningen	3,03%	14 Gooi en Vechtstreek	1,19%
2 Fryslân	2,80%	15 Haaglanden	8,60%
3 Drenthe	2,07%	16 Hollands Midden	3,50%
4 IJsselland	2,57%	17 Rotterdam-Rijnmond	11,42%
5 Twente	3,56%	18 Zuid-Holland-Zuid	2,31%
6 Noord- en Oost-Gelderland	3,62%	19 Zeeland	1,81%
7 Gelderland-Midden	3,44%	20 Midden- en West-Brabant	5,77%
8 Gelderland-Zuid	2,67%	21 Brabant-Noord	3,01%
9 Utrecht	7,33%	22 Brabant-Zuidoost	4,11%
10 Noord-Holland-Noord	2,89%	23 Limburg-Noord	2,62%
11 Zaanstreek-Waterland	1,86%	24 Limburg-Zuid	3,36%
12 Kennemerland	2,80%	25 Flevoland	2,83%
13 Amsterdam-Amstelland	10,85%	Totaal	100%

Tabel 4.2: Budgetaandeel opsporing volgens formule met omgevingskenmerken

4.4 Werklust handhaving

Binnen de werksoort handhaving zijn twee componenten te onderscheiden. De eerste component betreft de proactieve en preventieve wijkgebonden taken door wijk- en buurtagenten. De tweede component is gebaseerd op het aantal incidenten.

Wijkagent

Voor iedere gemeente is op basis van het aantal inwoners in die gemeente het aantal wijkagenten berekend, uitgaande van een norm van één fte per 5.000 inwoners.¹⁴ Het landelijke aantal fte's wijkagenten vermenigvuldigd met de middensom voor handhaving bepaalt het deelbudget voor wijkagenten. Dit budget wordt gedeeltelijk financieel afgedekt door het specifieke budget Intensivering wijkagenten. Het resterende deel voor de wijkagenten wordt gefinancierd vanuit de component handhaving in het algemene BVS-budget. Het restant van de component handhaving in het algemene BVS-budget wordt vervolgens verdeeld op basis van de werklustformule, die zijn oorsprong vindt in het aantal incidenten.

In navolgende tabel is per korps het aantal inwoners, het berekende aantal fte wijkagenten en het budgetaandeel vermeld.

¹⁴ Bron: Board Handhaving.

Korps	Inwoners [#]	Wijkagenten	Aandeel
1 Groningen	573.783	114,8	3,51%
2 Fryslân	642.682	128,5	3,93%
3 Drenthe	486.346	97,3	2,97%
4 IJsselland	498.270	99,7	3,04%
5 Twente	618.289	123,7	3,78%
6 Noord- en Oost-Gelderland	806.928	161,4	4,93%
7 Gelderland-Midden	645.104	129,0	3,94%
8 Gelderland-Zuid	527.575	105,5	3,22%
9 Utrecht	1.190.858	238,2	7,28%
10 Noord-Holland-Noord	635.785	127,2	3,88%
11 Zaanstreek-Waterland	315.356	63,1	1,93%
12 Kennemerland	509.495	101,9	3,11%
13 Amsterdam-Amstelland	912.929	182,6	5,58%
14 Gooi en Vechtstreek	242.049	48,4	1,48%
15 Haaglanden	993.179	198,6	6,07%
16 Hollands Midden	756.395	151,3	4,62%
17 Rotterdam-Rijnmond	1.232.332	246,5	7,53%
18 Zuid-Holland-Zuid	476.812	95,4	2,91%
19 Zeeland	380.418	76,1	2,32%
20 Midden- en West-Brabant	1.061.616	212,3	6,49%
21 Brabant-Noord	629.772	126,0	3,85%
22 Brabant-Zuidoost	728.580	145,7	4,45%
23 Limburg-Noord	512.818	102,6	3,13%
24 Limburg-Zuid	615.063	123,0	3,76%
25 Flevoland	374.520	74,9	2,29%
Totaal	16.366.952	3.273,4	100%

[#] Het aantal inwoners is het gewogen gemiddelde over de periode 205-2008 (peildatum 1 januari),

Tabel 4.3: Aantal fte's wijkagenten op basis van inwonertal

Incidenten

Bepalend voor de subcomponent incidenten voor de werksoort handhaving zijn het aantal:

- aangiften
- misdrijven
- verkeersongevallen (behoudens die met uitsluitend materiële schade)
- meldingen prioriteit 3 en 4.

Bij de optelling heeft geen weging naar zwaarte plaatsgevonden. Op basis van het totaal aantal incidenten per duizend inwoners, zijn alle 443 gemeenten onderverdeeld in vijf veiligheidsklassen. Vervolgens is aan de repressieve werklast een werklast toegevoegd voor proactie, preventie en probleemcumulatie. Deze opslag vindt zijn basis in het regionaal klantenpotentieel¹⁵ (RKP) per inwoner.

Uiteindelijk resulteert dit in de volgende gemeten werklastverdeling van de werksoort handhaving voor zover het de incidentencomponent betreft:

Korps	Aandeel	Korps	Aandeel
1 Groningen	2,41%	14 Gooi en Vechtstreek	1,35%
2 Fryslân	2,04%	15 Haaglanden	9,83%
3 Drenthe	2,53%	16 Hollands Midden	4,95%
4 IJsselland	2,15%	17 Rotterdam-Rijnmond	11,06%
5 Twente	2,28%	18 Zuid-Holland-Zuid	1,92%
6 Noord- en Oost-Gelderland	3,04%	19 Zeeland	1,31%
7 Gelderland-Midden	4,29%	20 Midden- en West-Brabant	6,67%
8 Gelderland-Zuid	2,35%	21 Brabant-Noord	3,44%
9 Utrecht	6,33%	22 Brabant-Zuidoost	3,34%
10 Noord-Holland-Noord	3,58%	23 Limburg-Noord	2,29%
11 Zaanstreek-Waterland	1,79%	24 Limburg-Zuid	5,37%
12 Kennemerland	2,49%	25 Flevoland	2,92%
13 Amsterdam-Amstelland	10,27%	Totaal	100%

Tabel 4.4: Relatieve gemeten werklast handhaving - component incidenten

Vervolgens is de vertaalslag gemaakt van berekende werklast (op gemeentelijk niveau) naar werklast op basis van een formule met objectieve omgevingskenmerken. Verschillende omgevingskenmerken zijn onderzocht op hun verklaringskracht. Uiteindelijk heeft deze zoektocht geresulteerd in de volgende omgevingskenmerken voor de verklaring van de werklast van handhaving:

- inwoners
- omgevingsadressendichtheid
- niet-westerse allochtonen tussen de 15 en 30 jaar
- regionaal klantenpotentieel
- gezinnen met een laag inkomen.

Naar aanleiding van nader onderzoek naar de centrumfunctie van gemeenten is afgezien van het gebruik van de variabele 'centrumgemeente stedelijke agglomeratie' als verklarend kenmerk voor werklast.

¹⁵ De RKP-waarde van een gemeente is het aantal inwoners dat die gemeente aantrekt vanuit een straal van zestig kilometer. Deze waarde wordt berekend door het CBS.

In de volgende tabel is op regiokorpsniveau het aandeel in de werksoort handhaving weergegeven op basis van de formule met omgevingskenmerken.

Korps	Aandeel	Korps	Aandeel
1 Groningen	3,24%	14 Gooi en Vechtstreek	1,24%
2 Fryslân	2,87%	15 Haaglanden	9,10%
3 Drenthe	1,91%	16 Hollands Midden	3,66%
4 IJsselland	2,39%	17 Rotterdam-Rijnmond	12,37%
5 Twente	3,36%	18 Zuid-Holland-Zuid	2,48%
6 Noord- en Oost-Gelderland	3,28%	19 Zeeland	1,70%
7 Gelderland-Midden	3,47%	20 Midden- en West-Brabant	5,70%
8 Gelderland-Zuid	2,59%	21 Brabant-Noord	2,83%
9 Utrecht	7,20%	22 Brabant-Zuidoost	3,87%
10 Noord-Holland-Noord	2,90%	23 Limburg-Noord	2,33%
11 Zaanstreek-Waterland	1,87%	24 Limburg-Zuid	3,12%
12 Kennemerland	2,84%	25 Flevoland	2,68%
13 Amsterdam-Amstelland	10,99%	Totaal	100%

Tabel 4.5: Budgetaandeel handhaving volgens formule met omgevingskenmerken

4.5 Werklast noodhulp

Met het verplaatsen van de meldkamer naar de werksoort intake & service bestaat de werksoort noodhulp uit het afhandelen van incidenten, ofwel het verlenen van noodhulp ingeval van ernstige incidenten. De capaciteit die nodig is om binnen een gestelde norm (in 90 procent van de gevallen binnen 15 minuten ter plaatse) de noodhulp daadwerkelijk te kunnen verlenen is afhankelijk van het aantal incidenten, de uitgestrektheid van het gebied gemeten in oppervlakte land en een ondergrens voor gebieden met een lage meldingsintensiteit.

Het aantal incidenten waarop noodhulpinzet moet worden gepleegd is hier gedefinieerd als alle prioriteit 1 en 2 meldingen. Rekening houdend met de inefficiëntie van de noodhulp in gebieden met een klein aantal meldingen per km², de bezetting van een noodhulpeenheid (twee medewerkers per eenheid) en een ondergrens van minimaal 0,07 fte per km², is het aantal noodhulp fte's berekend. De relatieve verdeling van de gemeten noodhulp werklast over de vijfentwintig regiokorpsen is in de navolgende tabel weergegeven.

Korps	Aandeel	Korps	Aandeel
1 Groningen	5,13%	14 Gooi en Vechtstreek	1,50%
2 Fryslân	7,00%	15 Haaglanden	4,60%
3 Drenthe	4,44%	16 Hollands Midden	2,31%
4 IJsselland	4,47%	17 Rotterdam-Rijnmond	4,90%
5 Twente	3,95%	18 Zuid-Holland-Zuid	3,46%
6 Noord- en Oost-Gelderland	6,64%	19 Zeeland	4,31%
7 Gelderland-Midden	2,24%	20 Midden- en West-Brabant	6,40%
8 Gelderland-Zuid	2,91%	21 Brabant-Noord	3,65%
9 Utrecht	7,67%	22 Brabant-Zuidoost	3,01%
10 Noord-Holland-Noord	3,81%	23 Limburg-Noord	3,70%
11 Zaanstreek-Waterland	1,32%	24 Limburg-Zuid	3,19%
12 Kennemerland	1,88%	25 Flevoland	3,17%
13 Amsterdam-Amstelland	4,37%	Totaal	100%

Tabel 4.6: Relatieve gemeten werklast noodhulp

Vervolgens is de vertaalslag gemaakt van berekende werklast (op gemeentelijk niveau) naar werklast op basis van een formule met objectieve omgevingskenmerken. Verschillende omgevingskenmerken zijn onderzocht op hun verklaringskracht. Uiteindelijk heeft deze zoektocht geresulteerd in de volgende omgevingskenmerken voor de verklaring van de werklast van noodhulp:

- inwoners
- oppervlakte land.

In de volgende tabel is op regiokorpsniveau het aandeel in de werksoort noodhulp weergegeven op basis van de formule met omgevingskenmerken.

Korps	Aandeel	Korps	Aandeel
1 Groningen	4,47%	14 Gooi en Vechtstreek	1,22%
2 Fryslân	5,63%	15 Haaglanden	4,68%
3 Drenthe	4,36%	16 Hollands Midden	3,98%
4 IJsselland	3,74%	17 Rotterdam-Rijnmond	6,09%
5 Twente	3,96%	18 Zuid-Holland-Zuid	2,70%
6 Noord- en Oost-Gelderland	5,85%	19 Zeeland	3,17%
7 Gelderland-Midden	3,82%	20 Midden- en West-Brabant	6,43%
8 Gelderland-Zuid	3,17%	21 Brabant-Noord	3,89%
9 Utrecht	6,40%	22 Brabant-Zuidoost	4,40%
10 Noord-Holland-Noord	3,98%	23 Limburg-Noord	3,50%
11 Zaanstreek-Waterland	1,67%	24 Limburg-Zuid	3,21%
12 Kennemerland	2,59%	25 Flevoland	2,85%
13 Amsterdam-Amstelland	4,23%	Totaal	100%

Tabel 4.7: Budgetaandeel noodhulp volgens formule met omgevingskenmerken

4.6 Werklast intake & service

Binnen de werksoort intake & service zijn drie componenten te onderscheiden. De eerste component betreft het opnemen en behandelen van 0900-8844 telefoontjes. Bij de tweede component gaat het om het ontvangen en doorzetten van meldingen door de meldkamer. Bij de derde component gaat het om het opnemen van aangiften en het verlenen van service.

Telefonie

De capaciteit die nodig is om binnen het gestelde dienstverleningsniveau de 0900-8844 telefoonoproepen te behandelen is berekend met een capaciteitsformule voor callcenters. Op basis van het aantal oproepen en het dienstverleningsniveau (tachtig procent van de oproepen binnen twintig seconden opnemen) is een benodigd aantal fte's te berekenen. Net als in het huidige BVS is de telefoniecapaciteit gebaseerd op het (ongewogen) gemiddelde over twee jaar. Het gemiddeld aantal fte vermenigvuldigd met de middensom voor intake & service bepaalt het deelbudget voor telefonie. Dit deelbudget wordt in mindering gebracht op het totale budget voor intake & service. Het restant van het totale budget wordt verdeeld op basis van de werklastcomponenten meldkamer en aangiften en service.

In volgende tabel zijn per korps het aantal 0900-8844 oproepen in 2007 en 2008, het berekende aantal callcenter fte's voor die jaren en het gemiddelde aantal fte's over die twee jaren, het bijbehorende budget en het budgetaandeel vermeld.

Korps	Oproepen 2007	Fte's 2007	Oproepen 2008	Fte's 2008	Fte's gem.	Aandeel
1 Groningen	227.045	34,3	210.322	31,9	33,1	3,57%
2 Fryslân	233.941	35,2	231.819	35,0	35,1	3,79%
3 Drenthe	180.543	27,2	168.489	25,1	26,1	2,82%
4 IJsselland	189.938	28,8	180.806	27,3	28,0	3,02%
5 Twente	227.544	34,4	221.191	33,5	33,9	3,66%
6 Noord- en Oost-Gelderland	317.209	44,7	303.902	43,4	44,0	4,75%
7 Gelderland-Midden	286.980	41,6	266.445	39,3	40,4	4,36%
8 Gelderland-Zuid	208.287	31,6	199.359	30,3	31,0	3,34%
9 Utrecht	559.667	62,3	511.936	59,5	60,9	6,57%
10 Noord-Holland-Noord	260.546	38,6	248.243	37,1	37,8	4,08%
11 Zaanstreek-Waterland	114.596	13,1	107.711	11,2	12,2	1,31%
12 Kennemerland	233.709	35,2	224.014	33,9	34,6	3,73%
13 Amsterdam-Amstelland	485.666	57,9	453.995	55,8	56,8	6,13%
14 Gooi en Vechtstreek	163.027	24,1	111.986	12,4	18,2	1,97%
15 Haaglanden	402.871	52,1	420.507	53,4	52,8	5,69%
16 Hollands Midden	273.918	40,1	257.339	38,2	39,2	4,22%
17 Rotterdam-Rijnmond	543.712	61,4	492.176	58,3	59,8	6,45%
18 Zuid-Holland-Zuid	169.329	25,2	192.202	29,2	27,2	2,93%

Korps	Oproepen 2007	Fte's 2007	Oproepen 2008	Fte's 2008	Fte's gem.	Aandeel
19 Zeeland	157.495	23,0	151.758	21,8	22,4	2,42%
20 Midden- en West-Brabant	509.572	59,4	465.542	56,6	58,0	6,25%
21 Brabant-Noord	258.735	38,4	238.727	35,9	37,1	4,00%
22 Brabant-Zuidoost	314.471	44,4	303.954	43,4	43,9	4,73%
23 Limburg-Noord	211.446	32,1	198.374	30,1	31,1	3,36%
24 Limburg-Zuid	268.460	39,5	259.311	38,4	39,0	4,20%
25 Flevoland	155.856	22,7	177.184	26,6	24,6	2,66%
Totaal	6.954.563	947,3	6.597.292	907,6	927,4	100%

Tabel 4.8: Aantal oproepen en fte's voor component telefonie.

Meldkamer en aangiften & service

De benodigde capaciteit voor de meldkamer is gebaseerd op het aantal meldingen voor de politie met prioriteit 1, 2, 3 en 4¹⁶ (spoedeisend en niet-spoedeisend). De capaciteit die nodig is om deze meldingen in ontvangst te nemen gaat uit van een norm van 5.000 meldingen per fte. Daarnaast wordt een ondergrens gehanteerd van zestien fte (per korps) om minimaal 24 uur per dag, zeven dagen per week ten minste twee fte aanwezig te hebben op de meldkamer.

Het aantal aangiften vormt de basis voor de component aangiften & service. Binnen de aangiften wordt onderscheid gemaakt naar internetaangiften en overige aangiften. Voor internetaangiften is uitgegaan van een norm van vijftien minuten per aangifte en voor de overige aangiften van zestig minuten (gebaseerd op een uitvraag bij de korpsen). Om te kunnen voldoen aan de servicenorm (vijftig procent van de aangevers binnen vijftien minuten helpen) vindt een opslag plaats met een formule die recht doet aan verschillen in intensiteit van de aangiften (aangiften per km²). Ten slotte is rekening gehouden met gemeenten die zo weinig aangiften hebben dat zij als gevolg van bovenstaande berekeningswijze te weinig capaciteit krijgen toegerekend om voldoende servicetaken te kunnen verlenen. Hiertoe is een ondergrens ingebouwd van 0,15 fte per duizend inwoners.

¹⁶ De zogenaamde eigen initiatief meldingen die vaak onder prioriteit 5 worden geregistreerd blijven hier buiten beschouwing.

Uiteindelijk resulteert dit in de volgende gemeten werklastverdeling van de subcomponent meldkamer en aangiften & service van de werksoort intake & service:

Korps	Aandeel	Korps	Aandeel
1 Groningen	3,54%	14 Gooi en Vechtstreek	1,71%
2 Fryslân	3,75%	15 Haaglanden	6,25%
3 Drenthe	2,93%	16 Hollands Midden	4,30%
4 IJsselland	3,03%	17 Rotterdam-Rijnmond	7,83%
5 Twente	3,58%	18 Zuid-Holland-Zuid	2,86%
6 Noord- en Oost-Gelderland	4,52%	19 Zeeland	2,45%
7 Gelderland-Midden	3,76%	20 Midden- en West-Brabant	6,25%
8 Gelderland-Zuid	3,13%	21 Brabant-Noord	3,80%
9 Utrecht	7,01%	22 Brabant-Zuidoost	4,35%
10 Noord-Holland-Noord	3,64%	23 Limburg-Noord	3,15%
11 Zaanstreek-Waterland	2,07%	24 Limburg-Zuid	4,26%
12 Kennemerland	3,04%	25 Flevoland	2,49%
13 Amsterdam-Amstelland	6,30%	Totaal	100%

Tabel 4.9: *Relatieve werklast intake & service - component meldkamer en aangiften en service*

Vervolgens is de vertaalslag gemaakt van berekende werklast (op gemeentelijk niveau) naar werklast op basis van een formule met objectieve omgevingskenmerken. Verschillende omgevingskenmerken zijn onderzocht op hun verklaringskracht. Uiteindelijk heeft deze zoektocht geresulteerd in de volgende omgevingskenmerken voor de verklaring van de werklast van de component meldkamer en aangiften en service binnen de werksoort intake & service:

- inwoners
- verhuismobiliteit
- gezinnen met een laag inkomen
- krachtwijken.

In de volgende tabel is op regiokorpsniveau het aandeel in de component meldkamer en aangiften en service weergegeven op basis van de formule met omgevingskenmerken.

Korps	Aandeel	Korps	Aandeel
1 Groningen	3,78%	14 Gooi en Vechtstreek	1,44%
2 Fryslân	3,99%	15 Haaglanden	6,30%
3 Drenthe	2,95%	16 Hollands Midden	4,39%
4 IJsselland	3,00%	17 Rotterdam-Rijnmond	7,94%
5 Twente	3,74%	18 Zuid-Holland-Zuid	2,80%
6 Noord- en Oost-Gelderland	4,70%	19 Zeeland	2,32%
7 Gelderland-Midden	3,92%	20 Midden- en West-Brabant	6,39%
8 Gelderland-Zuid	3,16%	21 Brabant-Noord	3,64%
9 Utrecht	7,13%	22 Brabant-Zuidoost	4,36%
10 Noord-Holland-Noord	3,77%	23 Limburg-Noord	3,04%
11 Zaanstreek-Waterland	1,86%	24 Limburg-Zuid	3,90%
12 Kennemerland	3,06%	25 Flevoland	2,18%
13 Amsterdam-Amstelland	6,24%	Totaal	100%

Tabel 4.10: Budgetaandeel intake & service (component meldkamer en aangiften en service) volgens formule met omgevingskenmerken

5 Specifieke budgetten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de specifieke budgetten in de bekostiging van de politie. Hoewel deze specifieke budgetten oorspronkelijk in de eerder beschreven context van onderzoek vielen, is in de loop van het onderzoekstraject door de Stuurgroep gevraagd om toch aandacht te schenken aan de specifieke budgetten, om te bezien of en hoe deze naar het algemene BVS-budget kunnen worden overgeheveld. In 5.2 wordt ingegaan op de aanleiding voor deze aandacht, namelijk het budget intensivering wijkagenten. In 5.3 komen de overige specifieke budgetten aan de orde.

5.2 Specifiek budget intensivering wijkagenten

In de werklast voor handhaving wordt rekening gehouden met één fte wijkagent op 5.000 inwoners. Als deze formule in het algemene BVS wordt toegepast en tegelijkertijd het specifieke budget intensivering wijkagenten blijft gehandhaafd, leidt dat er toe dat er in de totale budgetverdeling met meer dan één fte wijkagent per 5.000 inwoners wordt gerekend.

Om dit te voorkomen staan er twee wegen open. In de eerste plaats zou het specifieke budget aan het algemene BVS-budget kunnen worden toegevoegd (bij de werksoort handhaving). Toevoeging van het specifieke budget aan het algemene budget leidt er in principe toe dat de verantwoordingsplicht van de korpsen op het gebied van intensivering wijkagenten komt te vervallen (het BVS-budget wordt immers lumpsum aan de korpsen uitgekeerd).

In de tweede plaats zou in de werksoort handhaving het aandeel wijkagenten voor het specifieke budget kunnen worden gecorrigeerd. Deze correctie vindt dan zodanig plaats dat het algemene handavingsbudget en het specifieke budget intensivering wijkagenten als eindresultaat één fte wijkagent per 5.000 inwoners oplevert.

Om zicht te kunnen houden op het effect van het specifieke budget intensivering wijkagenten, zal voor het herijkte BVS de tweede optie worden gehanteerd (specifiek budget blijft in stand en algemene uitkering uit BVS voor handhaving wordt gecorrigeerd, zodat specifiek en algemeen leiden tot één fte wijkagent per 5.000 inwoners. Bij de berekening van het totaal benodigde budget is uitgegaan van de huidige (2008) middensom voor handhaving.

5.3 Overige specifieke budgetten

Naast de intensivering wijkagenten is er sprake van een aantal andere specifieke budgetten. Het kan daarbij gaan om:

- specifieke budgetten die aan één of een beperkt aantal korpsen worden toegekend in verband met regio-specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld zeehaven)
- specifieke budgetten voor bovenregionale voorzieningen die aan een beperkt aantal (beheer) korpsen worden toegekend (bijvoorbeeld bovenregionale rechetteams)
- zogenaamde artikel 3 bijdragen
- intensiveringsbudgetten (bijvoorbeeld PVOV-gelden, regionale inlichtingendiensten en dergelijke).

Een overzicht van de specifieke bijdragen is opgenomen in de volgende tabel:

Specifieke bijdragen	Budget 2008
Opsporing	
Internationale rechtshulpcentra	€ 3,6
Grensoverschrijdende observatieteams	€ 4,3
Bovenregionale Recherche	€ 54,8
Regionale Informatieknoppunten	€ 10,4
Regionale Inlichtingendiensten	€ 9,2
Arrestatie- en Opsporingseenheden	€ 20,6
Joint Hit Teams	€ 0,2
Handhaving	
Parketpolitie	€ 0,9
NL Demonstraties	€ 11,0
Bewaken en beveiligen landelijk	€ 2,2
Bewaken en beveiligen regionaal	€ 27,7
Buiten werksoort om	
Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme	€ 0,5
Financieel Economische Criminaliteit	€ 1,0
Zeehaven	€ 31,7
Buiten BVS	
Programma Versterking Opsporing en Vervolg (PVOV)	€ 22,6
Opleidingsbudget PVOV	€ 14,5
Forensisch medewerkers	€ 3,2
Programma Intelligence	€ 1,1
Versterking intelligence Bovenregionale Recherche teams	€ 0,3
Wijkagenten	€ 4,1
Vergrijzingsgelden	€ 9,3
Vergoeding eenmalige uitkering CAO 2008-2010, jaar 2008	€ 139,1
Art, 3 Twente	€ 1,0
Art, 3 Utrecht	€ 2,0
Art, 3 Kennemerland	€ 1,8
Art, 3 Limburg-Zuid	€ 0,9
Asiel	€ 32,9
Prestatiebesteding diversiteit 2008	€ 0,4
Prestatiebesteding 2007 (afrekening)	€ 3,0
Prestatiebesteding 2008	€ 44,0
Totaal	€ 462,3

Tabel 5.1: Specifieke budgetten (in miljoenen), decemercirculaire 2008

Voor een aantal van de genoemde specifieke budgetten ligt het bij voorbaat niet voor de hand om deze over te hevelen naar het algemene BVS-budget. Te noemen zijn: de artikel 3 bijdragen, de regio-specifieke uitkeringen en de uitkeringen voor bovenregionale voorzieningen. Voor de verdeling van de vergrijzingsgelden zou onderzocht moeten worden of die verdeling kan plaatsvinden op basis van behoefte bij de korpsen.

Voor de andere specifieke budgetten geldt dat een afweging zou moeten worden gemaakt of de rapportageplicht (en daarmee de toets op de juiste besteding) wel of niet kan komen te vervallen. Opname in het algemene budget leidt er - door het lumpsum karakter van het algemene budget - namelijk toe dat die rapportageplicht komt te vervallen. Wellicht is het mogelijk hierover met de korpsen aanvullende afspraken te maken.

Nadere screening van de resterende specifieke budgetten op de aspecten verantwoordingsplicht en structureel geld, laat zien dat de volgende budgetten direct voor overheveling in aanmerking zouden kunnen komen:

- regionale informatieknooppunten (10,4 mln. euro)
- regionale inlichtingendiensten (9,2 mln. euro).

Budgetten met een meer projectmatig karakter zouden te zijner tijd ook in aanmerking kunnen komen voor toevoeging. Dat geldt op het moment dat deze budgetten een structureel karakter krijgen en de verantwoording over deze budgetten vervalst.

- PVOV (22,6 mln. euro)
- forensisch medewerkers (3,2 mln. euro)
- programma intelligence (1,1 mln. euro)
- wijkagenten (4,1 mln. euro).

Als algemene stelregel zou voorts kunnen worden gehanteerd dat zodra incidentele en/of intensiveringsbudgetten een structureel karakter krijgen, opname in het algemene BVS-budget aan de orde is.

5.4 Verwerking van specifieke budgetten in het BVS

De wijze waarop deze specifieke budgetten in het algemene deel van het BVS kunnen worden verwerkt is als volgt: indien de aard van het specifieke budget te koppelen is aan een specifieke werksoort, kan dat budget aan het budget van die werksoort worden toegevoegd. De regionale inlichtingendiensten vallen onder de werksoort opsporing, zodat dat specifieke budget ook aan die werksoort zou kunnen worden toegevoegd.

Waar budgetten op dit moment niet BVS-matig worden verdeeld, maar bijvoorbeeld via een vast bedrag per korps (zoals voor het programma intelligence), kan na overheveling naar het algemene BVS-budget nog steeds die vaste voet worden gehanteerd in de budgetverdeling (namelijk op vergelijkbare wijze met de wijkagenten als vaste voet in het algemene handhavingsdeel van het BVS).

5.5 Conclusie

Bij de financiële doorrekeningen van het herijkte BVS is uitgegaan van uitsluitend een overheveling van specifieke budgetten Regionale informatie knooppunten en Regionale inlichtingendiensten naar de opsporingscomponent van het algemene BVS-budget. Daarnaast is er rekening mee gehouden dat een deel van de wijkagenten vanuit het specifieke budget intensivering wijkagenten wordt bekostigd.

In het vervolgtraject na aanbieding van dit rapport zal nadere besluitvorming moeten plaatsvinden hoe met de overige specifieke budgetten wordt omgegaan. Daarbij zou specifiek nog aandacht moeten worden geschonken aan het verdeelmechanisme voor de vergrijzingsgelden (BVS-matig of naar behoefte) en aan opleidingsbudget voor aspiranten (als gevolg van de afspraken tussen de minister van BZK en het db KBB i.o.).

6 Uitkomsten herijkt BVS

6.1 Inleiding

Het thans voorliggende advies voor een herijkt BVS is gebaseerd op de huidige BVS-systematiek. In de huidige BVS-systematiek vindt eerst een werklastmeting plaats (zie hoofdstuk 4 voor een gedetailleerde beschrijving). De resultaten van deze werklastmetingen worden via een statistische analyse (denk aan het gemeentefonds) verklaard door middel van objectieve omgevingskenmerken (zoals inwoners, oppervlakte e.d.). Hierdoor worden de uitkomsten van de werklastmeting omgezet in, aan de structuur van de regio's ontleende, factoren. Deze factoren indiceren, geobjectiveerd, de verschillen tussen regio's in behoefte aan middelen. Inherent aan deze methodiek is dat sommige korpsen meer ontvangen dan hun werklastmeting aangeeft en andere minder. Door de gekozen methodiek worden de budgetten gekoppeld aan maatstaven die los staan van het door de regio's gevoerde beleid en die niet door de regio's kunnen worden beïnvloed. Om inzicht te bieden in de gezette stappen, heeft de Stuurgroep er voor gekozen in het bijlagenrapport (bijlage 8) ook de resultaten per regio te presenteren op basis van de werklastmeting. Daarmee denkt de Stuurgroep te rapporteren binnen de kaders van haar opdracht.

Dit hoofdstuk gaat vervolgens in op de uitgangspunten bij de berekeningen (6.2), het dempingsmechanisme van de budgetmutaties als gevolg van de herijking (6.3) en de financiële implicaties (6.4).

6.2 Uitgangspunten bij de berekeningen

Budget per werksoort

Het huidige algemene BVS-budget voor 2008, zoals staat vermeld in de decembercirculaire 2008, is voor dit model het uitgangspunt. Dit totale budget bedraagt 3.416.015.755 euro.¹⁷ Uit hoofdstuk 3 volgt hoe dit budget verdeeld moet worden over de vier werksoorten. Aan het huidige algemene BVS-budget worden op basis van de exercitie in hoofdstuk 5 vervolgens de (huidige) specifieke budgetten voor Regionale informatieknooppunten en Regionale inlichtingendiensten toegevoegd aan de component opsporing. Deze bedragen staan vermeld in onderstaande tabel.

	Aandeel	Huidig algemene BVS-budget	Toevoeging specifieke budgetten	Herijkte algemene BVS-budget
Handhaving	41,0%	€ 1.401.683.455		€ 1.401.683.455
Opsporing	31,7%	€ 1.083.086.645	€ 19.556.552	€ 1.102.643.197
Noodhulp	16,3%	€ 556.304.313		€ 556.304.313
Intake & service	11,0%	€ 374.941.341		€ 374.941.341
Totaal	100%	€ 3.416.015.755	€ 19.556.552	€ 3.435.572.306

Tabel 6.1: Vaststelling nieuwe algemene BVS-budgetten per werksoort voor (naar de stand 2008)

¹⁷ Dit is nog exclusief de overheveling van specifieke budgetten. De huidige compensatiebudgetten blijven hier buiten beschouwing.

Wijkagenten

Naast het algemene BVS-budget is in voornoemde circulaire ook een intensiveringsbudget voor wijkagenten opgenomen. Voor 2008 bedraagt dit budget 4.122.216 euro. Bij de berekeningen is er rekening mee gehouden dat dit budget deels gebruikt moet worden voor de financiering van de deelcomponent wijkagenten binnen de werksoort handhaving. Op basis van 16.366.952 inwoners (gewogen gemiddelde over de periode 2005-2008) en de norm van 1 fte wijkagent op 5.000 inwoners, zouden er in totaal 3.273,4 fte wijkagenten bekostigd moeten worden. Op dit moment is voor deze wijkagenten de huidige bruto middensom voor handhaving (104.317 euro) gehanteerd. Voor de 3.273,4 fte wijkagenten is dan een budget nodig van ruim 341 miljoen euro. In de berekeningen in dit hoofdstuk is ervan uitgegaan dat 4,1 miljoen euro hiervan wordt afgedekt door het specifieke intensiveringsbudget en het restant vanuit het handavingsbudget van 1,4 miljard euro.

Telefonie

Binnen de werksoort intake & service wordt de component telefonie onderscheiden. Op basis van het aantal 0900-8844 oproepen is een totaal aantal van 927,4 fte bepaald voor het opnemen en behandelen van die oproepen. Op dit moment is voor deze callcentermedewerkers de huidige bruto middensom voor intake & service (85.635 euro) gehanteerd. Het hiermee berekende telefoniebudget bedraagt 79,4 miljoen euro en zal in mindering worden gebracht op het totale budget voor intake & service (374,9 miljoen euro). Het resterende budget (295,5 miljoen euro) zal worden verdeeld op basis van de werklust meldkamer en aangiften & service.

6.3 Damping budgetmutaties

In het kader van de herijking van het BVS zijn twee soorten budgetmutaties onderscheiden, te weten mutaties als gevolg van de overgang van het huidige BVS naar het nieuwe herijkte BVS en mutaties als gevolg van het jaarlijks actualiseren van de omgevingskenmerken.

6.3.1 Overgang naar herijkt BVS

Uitgangspunt bij de herijking van het BVS is de budgetneutrale overgang op macroniveau. Dit houdt in dat korpsen die op basis van de werklustberekeningen in budget zouden moeten stijgen dat alleen maar kunnen indien de andere korpsen daadwerkelijk in budget achteruit gaan. Daarbij is echter een maximale bandbreedte noodzakelijk, omdat anders problemen in de bedrijfsvoering van de korpsen kunnen worden verwacht. Leidend daarin is een maximale krimp van twee procent per jaar ten opzichte van het huidige algemene BVS-budget dat een korps ontvangt (plus de twee toegevoegde specifieke opsporingsbudgetten). Dit percentage is door de Stuurgroep gekozen als een redelijke aanname waarmee evenwicht ontstaat tussen het belang van een stabiel budget ten behoeve van de bedrijfsvoering en het willen aanpassen van het budget aan de gemeten werklust. De som van de budgetmutaties van de krimpkorpsen is beschikbaar voor de groeikorpsen en zal naar rato van de budgetgroei van die korpsen worden verdeeld. De budgetmutatie is hiermee macro gezien neutraal. Het voorstel is om de jaarlijkse groei en krimp als gevolg van de herijking van het BVS eenmalig te bepalen en dit vervolgens vast te leggen in vaststaande bedragen per korps per jaar voor drie jaar na invoering van het herijkte BVS.

6.3.2 Actualiseren van omgevingskenmerken

Binnen het huidige BVS is sprake van periodieke actualisatie van de gehanteerde omgevingskenmerken. Dit leidt er toe dat - door soms grote fluctuaties in de waarden voor die omgevingskenmerken - korpsen jaarlijks met groei of krimp worden geconfronteerd. Daarbij is ook een jojo-effect mogelijk: het ene jaar groei, dan weer krimp, dan weer groei et cetera. De bedrijfsvoering van de korpsen is echter gebaat bij stabiliteit en voorspelbaarheid. Om die reden wordt voorgesteld om gedurende de looptijd van het herijkte BVS de omgevingskenmerken niet te actualiseren.¹⁸ Dit betreft eveneens het aantal 0900-8844 oproepen ten behoeve van de component telefonie binnen intake & service en het aantal inwoners ten behoeve van de component wijkagenten. Voor alle werksoorten en componenten daarbinnen liggen de verhoudingen daarmee vast. Om de actualiteit echter niet te ver uit de pas te laten lopen met het toegekende budget wordt voorgesteld de looptijd van het (herijkte) BVS te beperken tot drie jaar.

In combinatie met de rekenregels voor de demping van mutaties als gevolg van huidig naar herijkt BVS, leidt dit voor de korpsen tot optimale voorspelbaarheid van de uitkomsten van het BVS gedurende de looptijd van het herijkte BVS. Budgetontwikkelingen die zich na de herijking voordoen (zowel extra budget als bezuinigingen) worden los van de herijking en de daarbij behorende dempingsregels verdeeld of ingehouden op basis van de nieuwe budgetverhouding tussen de korpsen.

6.4 Verdeling van het budget

In deze paragraaf is aangegeven hoe de nieuwe budgetverdeling zal zijn op basis van de formules met omgevingskenmerken. Deze nieuwe verdeling wordt vergeleken met de huidige verdeling en het dempingsmechanisme zoals beschreven in paragraaf 6.2

In de navolgende tabel is per werksoort de herijkte budgetverdeling weergegeven die gebaseerd is op de omgevingskenmerken (herijkt BVS).

¹⁸ Om die reden is geen gevoeligheidsanalyse meer uitgevoerd op het actualiseren van omgevingskenmerken.

	Opsporing	Handhaving			Noodhulp	Intake & service			HBVS
		Wijkagent	Overig	Totaal		Telefonie	Overig	Totaal	
1. GRO	€ 33,4	€ 11,8	€ 34,5	€ 46,3	€ 24,9	€ 2,8	€ 11,2	€ 14,0	€ 118,6
2. FRY	€ 30,9	€ 13,3	€ 30,6	€ 43,9	€ 31,3	€ 3,0	€ 11,8	€ 14,8	€ 120,9
3. DRE	€ 22,8	€ 10,1	€ 20,4	€ 30,4	€ 24,3	€ 2,2	€ 8,7	€ 11,0	€ 88,5
4. IJS	€ 28,3	€ 10,3	€ 25,4	€ 35,7	€ 20,8	€ 2,4	€ 8,9	€ 11,3	€ 96,1
5. TWE	€ 39,3	€ 12,8	€ 35,8	€ 48,6	€ 22,0	€ 2,9	€ 11,1	€ 14,0	€ 123,8
6. NOG	€ 39,9	€ 16,7	€ 34,9	€ 51,7	€ 32,6	€ 3,8	€ 13,9	€ 17,7	€ 141,8
7. G-M	€ 37,9	€ 13,3	€ 36,9	€ 50,2	€ 21,3	€ 3,5	€ 11,6	€ 15,0	€ 124,5
8. G-Z	€ 29,4	€ 10,9	€ 27,6	€ 38,5	€ 17,6	€ 2,7	€ 9,3	€ 12,0	€ 97,5
9. UTR	€ 80,8	€ 24,5	€ 76,7	€ 101,2	€ 35,6	€ 5,2	€ 21,1	€ 26,3	€ 244,0
10. NHN	€ 31,9	€ 13,2	€ 30,9	€ 44,0	€ 22,1	€ 3,2	€ 11,1	€ 14,4	€ 112,5
11. Z-W	€ 20,5	€ 6,5	€ 19,9	€ 26,4	€ 9,3	€ 1,0	€ 5,5	€ 6,5	€ 62,7
12. KEN	€ 30,9	€ 10,5	€ 30,2	€ 40,7	€ 14,4	€ 3,0	€ 9,0	€ 12,0	€ 97,9
13. A-A	€ 119,7	€ 18,5	€ 117,0	€ 135,5	€ 23,5	€ 4,9	€ 18,4	€ 23,3	€ 302,0
14. G-V	€ 13,1	€ 5,0	€ 13,2	€ 18,2	€ 6,8	€ 1,6	€ 4,3	€ 5,8	€ 43,9
15. HGL	€ 94,8	€ 20,3	€ 96,8	€ 117,2	€ 26,0	€ 4,5	€ 18,6	€ 23,1	€ 261,1
16. H-M	€ 38,6	€ 15,6	€ 38,9	€ 54,6	€ 22,2	€ 3,4	€ 13,0	€ 16,3	€ 131,7
17. R-R	€ 125,9	€ 25,2	€ 131,7	€ 156,9	€ 33,9	€ 5,1	€ 23,5	€ 28,6	€ 345,2
18. ZHZ	€ 25,4	€ 9,8	€ 26,4	€ 36,3	€ 15,0	€ 2,3	€ 8,3	€ 10,6	€ 87,3
19. ZEE	€ 20,0	€ 7,9	€ 18,1	€ 25,9	€ 17,6	€ 1,9	€ 6,9	€ 8,8	€ 72,3
20. MWB	€ 63,6	€ 21,9	€ 60,6	€ 82,6	€ 35,8	€ 5,0	€ 18,9	€ 23,8	€ 205,8
21. B-N	€ 33,2	€ 13,0	€ 30,1	€ 43,1	€ 21,7	€ 3,2	€ 10,8	€ 13,9	€ 111,9
22. BZO	€ 45,3	€ 15,0	€ 41,2	€ 56,3	€ 24,5	€ 3,8	€ 12,9	€ 16,6	€ 142,6
23. L-N	€ 28,9	€ 10,6	€ 24,8	€ 35,4	€ 19,5	€ 2,7	€ 9,0	€ 11,6	€ 95,4
24. L-Z	€ 37,1	€ 12,7	€ 33,2	€ 45,9	€ 17,9	€ 3,3	€ 11,5	€ 14,9	€ 115,7
25. FLE	€ 31,2	€ 7,7	€ 28,5	€ 36,2	€ 15,8	€ 2,1	€ 6,4	€ 8,5	€ 91,8
Totaal	€ 1.102,6	€ 337,3	€ 1.064,3	€ 1.401,7	€ 556,3	€ 79,4	€ 295,5	€ 374,9	€ 3.435,6

Tabel 6.2: Herijkte budgetten per werksoort op basis van omgevingskenmerken in miljoenen euro's (naar de stand 2008)

In tabel 6.3 is een vergelijking gemaakt met de verdeling conform het huidige BVS.¹⁹

Korps	HBVS		BVS		Index	
	Budget	Aandeel	Budget	Aandeel	HBVS	BVS
1. GRO	€ 118,6	3,45%	€ 126,6	3,68%	94	100
2. FRY	€ 120,9	3,52%	€ 106,1	3,09%	114	100
3. DRE	€ 88,5	2,57%	€ 74,2	2,16%	119	100
4. IJS	€ 96,1	2,80%	€ 79,2	2,31%	121	100
5. TWE	€ 123,8	3,60%	€ 103,6	3,01%	120	100
6. NOG	€ 141,8	4,13%	€ 115,9	3,37%	122	100
7. G-M	€ 124,5	3,62%	€ 117,6	3,42%	106	100
8. G-Z	€ 97,5	2,84%	€ 87,0	2,53%	112	100
9. UTR	€ 244,0	7,10%	€ 242,9	7,07%	100	100
10. NHN	€ 112,5	3,27%	€ 97,2	2,83%	116	100
11. Z-W	€ 62,7	1,83%	€ 53,0	1,54%	118	100
12. KEN	€ 97,9	2,85%	€ 106,4	3,10%	92	100
13. A-A	€ 302,0	8,79%	€ 403,8	11,75%	75	100
14. G-V	€ 43,9	1,28%	€ 42,0	1,22%	105	100
15. HGL	€ 261,1	7,60%	€ 305,1	8,88%	86	100
16. H-M	€ 131,7	3,83%	€ 133,3	3,88%	99	100
17. R-R	€ 345,2	10,05%	€ 368,7	10,73%	94	100
18. ZHZ	€ 87,3	2,54%	€ 86,1	2,51%	101	100
19. ZEE	€ 72,3	2,10%	€ 61,1	1,78%	118	100
20. MWB	€ 205,8	5,99%	€ 192,3	5,60%	107	100
21. B-N	€ 111,9	3,26%	€ 102,2	2,97%	109	100
22. BZO	€ 142,6	4,15%	€ 135,1	3,93%	106	100
23. L-N	€ 95,4	2,78%	€ 81,1	2,36%	118	100
24. L-Z	€ 115,7	3,37%	€ 134,8	3,92%	86	100
25. FLE	€ 91,8	2,67%	€ 80,4	2,34%	114	100
Totaal	€ 3.435,6	100%	€ 3.435,6	100%	100	100

Tabel 6.3: Herijkt BVS (omgevingskenmerken) vs. huidig BVS (bedragen in miljoenen, naar de stand 2008)

¹⁹ Het algemene BVS-budget inclusief de toegevoegde specifieke budgetten Regionale Informatieknooppunten en Regionale Inlichtingendiensten, maar exclusief het specifieke budget Intensivering Wijkagenten.

In tabellen 6.4 en 6.5 is voor respectievelijk de krimp- en groeikorpsen het dempingspad voor de eerste drie jaren vermeld. Uitgangspunt is een maximale krimp in het eerste jaar van twee procent, in het tweede jaar maximaal vier (twee keer twee) procent en in het derde jaar maximaal zes (drie keer twee) procent. Hiermee komt in het eerste jaar 30,5 miljoen euro beschikbaar voor de groeikorpsen, 59,5 miljoen euro in het tweede jaar en 88,4 miljoen euro in het derde jaar. Op basis hiervan kan in drie jaar tijd ruim veertig procent van de beoogde budgetmutatie (206,4 miljoen euro) worden gerealiseerd.

Korps	Krimp		Krimp percentage			Krimp bedrag		
	Budget	Percent.	1e jaar	2e jaar	3e jaar	1e jaar	2e jaar	3e jaar
1. GRO	€ 7,9	6,28%	2%	4%	6%	€ 2,5	€ 5,1	€ 7,6
12. KEN	€ 8,4	7,93%	2%	4%	6%	€ 2,1	€ 4,3	€ 6,4
13. A-A	€ 101,8	25,21%	2%	4%	6%	€ 8,1	€ 16,2	€ 24,2
15. HGL	€ 44,0	14,41%	2%	4%	6%	€ 6,1	€ 12,2	€ 18,3
16. H-M	€ 1,6	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	€ 1,6	€ 1,6	€ 1,6
17. R-R	€ 23,5	6,37%	2%	4%	6%	€ 7,4	€ 14,7	€ 22,1
24. L-Z	€ 19,1	14,19%	2%	4%	6%	€ 2,7	€ 5,4	€ 8,1
Totaal	€ 206,4					€ 30,5	€ 59,5	€ 88,4

Tabel 6.4: Krimpkorpsen (bedragen in miljoenen, naar de stand 2008)

Korps	Groei		Demping groei		
	Budget	Percent.	1e jaar	2e jaar	3e jaar
2. FRY	€ 14,9	14,0%	€ 2,2	€ 4,3	€ 6,4
3. DRE	€ 14,3	19,2%	€ 2,1	€ 4,1	€ 6,1
4. IJS	€ 16,9	21,3%	€ 2,5	€ 4,9	€ 7,2
5. TWE	€ 20,2	19,5%	€ 3,0	€ 5,8	€ 8,7
6. NOG	€ 26,0	22,4%	€ 3,8	€ 7,5	€ 11,1
7. G-M	€ 6,9	5,9%	€ 1,0	€ 2,0	€ 3,0
8. G-Z	€ 10,5	12,0%	€ 1,5	€ 3,0	€ 4,5
9. UTR	€ 1,1	0,4%	€ 0,2	€ 0,3	€ 0,5
10. NHN	€ 15,2	15,7%	€ 2,3	€ 4,4	€ 6,5
11. Z-W	€ 9,7	18,4%	€ 1,4	€ 2,8	€ 4,2
14. G-V	€ 1,9	4,6%	€ 0,3	€ 0,6	€ 0,8
18. ZHZ	€ 1,2	1,4%	€ 0,2	€ 0,3	€ 0,5
19. ZEE	€ 11,3	18,4%	€ 1,7	€ 3,2	€ 4,8
20. MWB	€ 13,4	7,0%	€ 2,0	€ 3,9	€ 5,8
21. B-N	€ 9,7	9,5%	€ 1,4	€ 2,8	€ 4,2
22. BZO	€ 7,6	5,6%	€ 1,1	€ 2,2	€ 3,2
23. L-N	€ 14,3	17,6%	€ 2,1	€ 4,1	€ 6,1
25. FLE	€ 11,4	14,2%	€ 1,7	€ 3,3	€ 4,9
Totaal	€ 206,4		€ 30,5	€ 59,5	€ 88,4

Tabel 6.5: Groeikorpsen (bedragen in miljoenen, naar de stand 2008)

In tabel 6.6 is de correctietabel weergegeven met absolute bedragen die per korps in mindering moeten worden gebracht op, dan wel moeten worden toegevoegd aan, het met het herijkte BVS berekende budget. Als gevolg van de demping krijgen krimpkorpsen méér budget uitgekeerd dan hetgeen berekend wordt met het nieuwe model. In de tabel staan daarom positieve bedragen vermeld voor de krimpkorpsen. De compensatie wordt wel ieder jaar minder, dus de bedragen worden kleiner.

Korps	1e jaar	2e jaar	3e jaar	Korps	1e jaar	2e jaar	3e jaar
1. GRO	€ 5,4	€ 2,9	€ 0,4	14. G-V	€ -1,6	€ -1,4	€ -1,1
2. FRY	€ -12,7	€ -10,6	€ -8,5	15. HGL	€ 37,9	€ 31,8	€ 25,7
3. DRE	€ -12,1	€ -10,1	€ -8,2	16. H-M	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
4. IJS	€ -14,4	€ -12,0	€ -9,6	17. R-R	€ 16,1	€ 8,7	€ 1,4
5. TWE	€ -17,2	€ -14,4	€ -11,6	18. ZHZ	€ -1,0	€ -0,8	€ -0,7
6. NOG	€ -22,1	€ -18,5	€ -14,8	19. ZEE	€ -9,6	€ -8,0	€ -6,4
7. G-M	€ -5,9	€ -4,9	€ -4,0	20. MWB	€ -11,5	€ -9,6	€ -7,7
8. G-Z	€ -8,9	€ -7,5	€ -6,0	21. B-N	€ -8,3	€ -6,9	€ -5,6
9. UTR	€ -0,9	€ -0,8	€ -0,6	22. BZO	€ -6,5	€ -5,4	€ -4,3
10. NHN	€ -13,0	€ -10,9	€ -8,7	23. L-N	€ -12,2	€ -10,2	€ -8,2
11. Z-W	€ -8,3	€ -6,9	€ -5,6	24. L-Z	€ 16,4	€ 13,7	€ 11,0
12. KEN	€ 6,3	€ 4,2	€ 2,1	25. FLE	€ -9,7	€ -8,1	€ -6,5
13. A-A	€ 93,7	€ 85,7	€ 77,6	Totaal	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0

Tabel 6.6: Correctiebedragen HBVS (in miljoenen, naar de stand 2008)

Tabel 6.7 bevat het huidige algemene BVS-budget voor 2008 (inclusief de twee toegevoegde specifieke budgetten Regionale informatieknooppunten en Regionale inlichtingendiensten) en de budgetten die de korpsen zouden ontvangen op basis van het herijkte BVS, na demping van budgetmutaties en ceteris paribus het te verdelen budget.

Korps	Huidig	1e jaar	2e jaar	3e jaar	Korps	Huidig	1e jaar	2e jaar	3e jaar
1. GRO	€ 126,6	€ 124,0	€ 121,5	€ 119,0	14. G-V	€ 42,0	€ 42,3	€ 42,6	€ 42,8
2. FRY	€ 106,1	€ 108,3	€ 110,4	€ 112,4	15. HGL	€ 305,1	€ 299,0	€ 292,9	€ 286,8
3. DRE	€ 74,2	€ 76,3	€ 78,3	€ 80,3	16. H-M	€ 133,3	€ 131,7	€ 131,7	€ 131,7
4. IJS	€ 79,2	€ 81,7	€ 84,1	€ 86,4	17. R-R	€ 368,7	€ 361,3	€ 353,9	€ 346,6
5. TWE	€ 103,6	€ 106,6	€ 109,4	€ 112,2	18. ZHZ	€ 86,1	€ 86,3	€ 86,5	€ 86,7
6. NOG	€ 115,9	€ 119,7	€ 123,3	€ 127,0	19. ZEE	€ 61,1	€ 62,7	€ 64,3	€ 65,9
7. G-M	€ 117,6	€ 118,6	€ 119,6	€ 120,5	20. MWB	€ 192,3	€ 194,3	€ 196,2	€ 198,1
8. G-Z	€ 87,0	€ 88,6	€ 90,0	€ 91,5	21. B-N	€ 102,2	€ 103,6	€ 105,0	€ 106,3
9. UTR	€ 242,9	€ 243,0	€ 243,2	€ 243,3	22. BZO	€ 135,1	€ 136,2	€ 137,2	€ 138,3
10. NHN	€ 97,2	€ 99,5	€ 101,6	€ 103,7	23. L-N	€ 81,1	€ 83,2	€ 85,2	€ 87,2
11. Z-W	€ 53,0	€ 54,5	€ 55,8	€ 57,2	24. L-Z	€ 134,8	€ 132,1	€ 129,4	€ 126,7
12. KEN	€ 106,4	€ 104,2	€ 102,1	€ 100,0	25. FLE	€ 80,4	€ 82,1	€ 83,7	€ 85,3
13. A-A	€ 403,8	€ 395,7	€ 387,7	€ 379,6	Totaal	€ 3.435,6	€ 3.435,6	€ 3.435,6	€ 3.435,6

Tabel 6.7: Huidig budget en herijkte budgetten 1e, 2e en 3e jaar na invoering op basis van gelijkblijvend budget (in miljoenen, naar de stand 2008)

7 Verschillen herijkt BVS met huidig BVS

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillen van het herijkte BVS met het huidige BVS. Achtereenvolgens worden de verschillen behandeld bij het instrument budgetten (7.2) en het instrument werklust (7.3).

7.2 Instrument budgetten

In de herijking treden er verschillen op in het instrument budgetten ten opzichte van het instrument budgetten 2005. Dit is deels om redenen van voortschrijdend inzicht, deels op basis van nieuwe mogelijkheden en deels omdat het instrument 2005 niet op voldoende detailniveau inzicht biedt. Hierna passeren de verschillen met de werkwijze 2005 de revue.

Onderzoekspopulatie

In 2005 is de budgettaire verhouding tussen de werksoorten bepaald op basis van informatie van soms drie korpsen (Gelderland-Zuid, Limburg-Zuid en Utrecht) en soms negen korpsen (ook Zaanstreek-Waterland, Rotterdam-Rijnmond, Amsterdam-Amstelland, Twente, Brabant-Zuidoost en Hollands Midden). Om tot een robuuster eindresultaat te komen is bij de herijking ingezet op informatie van alle vijfentwintig regiokorpsen. Tijdens het onderzoek bleek, zoals eerder vermeld, dat de door het korps Gooi en Vechtstreek aangeleverde informatie onvoldoende detail bevatte om binnen dit onderzoek te kunnen gebruiken. In overleg is daarom besloten deze informatie buiten het onderzoek te houden. Gezien de grootte van dit korps heeft dit slechts een marginaal effect op de uitkomst. Uiteindelijk is daardoor gebruik gemaakt van de informatie van vierentwintig regiokorpsen.

Definitie werksoorten

Ten aanzien van de definitie van de werksoorten heeft er een aanpassing plaatsgevonden. Om aansluiting te vinden bij het Referentiemodel bedrijfsprocessen politie 2008 is in deze herijking de meldkamer verschoven van de werksoort noodhulp naar de werksoort intake & service.

Formatie vs. feitelijke bezetting

In 2005 is niet gewerkt met de feitelijke personeelsbezetting, maar met de formatie. Om een juiste relatie te leggen met de feitelijke bestedingen is het zuiverder om uit te gaan van de feitelijke bezetting en niet van de (papier) formatie. Bij de herijking is gewerkt met het gemiddelde van de feitelijke bezetting per 1 januari 2008 en 31 december 2008. Ook de aspiranten zijn, voor wat betreft hun functionele inzetbaarheid, meegenomen in het aantal fte's. Voor medewerkers die werkzaam zijn binnen meerdere werksoorten is verzocht de betreffende fte's over die werksoorten te verdelen. In het instrument 2005 werd dit niet gedaan en werd hieraan tegemoet gekomen door een deel van het budget voor handhaving te verdelen conform de werklastaandelen van opsporing en evenzo een deel van het noodhulpbudget met de aandelen van handhaving.

Toerekening van lastencategorieën aan de zes werksoorten

Binnen het financiële model van de politie wordt gewerkt met tien lastencategorieën. Om recht te doen aan het specifieke karakter van de werksoorten dient de toerekening van de lasten van deze lastencategorieën naar de zes werksoorten met oog voor de werksoort- en korps specifieke situatie te geschieden. Er is overeengekomen om de korpsen zelf te laten aangeven op basis waarvan de verdeling tot stand is gekomen: op basis van een eigen inschatting, ervaringscijfers, uitgevoerd onderzoek of naar rato van fte's. Per korps is de salariscomponent (incl. sociale lasten, vakantiegeld, toelagen etc.) binnen de lastencategorie personeel verdeeld over de werksoorten, op basis van het aantal fte's per werksoort, de verdeling over de loonschalen van die fte's en het gemiddelde salaris per schaal. Voor het huidige BVS is de lastencategorie huisvesting verdeeld afhankelijk van het gebruik van het aantal vierkante meters per werksoort. De verdeling van de lastencategorie vervoer had zijn basis in het aantal auto's per werksoort.

Toerekening hulpwerksoorten overhead & leiding en operationele ondersteuning

In 2005 is eerst operationele ondersteuning toegerekend aan de vier hoofdwerksoorten en vervolgens is overhead & leiding toegerekend. Dit impliceert dat overhead & leiding niet (direct) wordt toegerekend aan operationele ondersteuning. Aangezien er ook voor deze hulpwerksoort sprake is van lasten voor overhead (zoals FEZ of P&O) en leiding (bijvoorbeeld de korpsleiding) is er bij de herijking voor gekozen om eerst het budget voor overhead & leiding toe te rekenen aan de vier hoofdwerksoorten én operationele ondersteuning en vervolgens pas operationele ondersteuning toe te rekenen aan handhaving, opsporing, noodhulp en intake & service. Overhead & leiding zijn doorbelast naar rato van het aantal fte's.

De toerekening van operationele ondersteuning is verlopen via de taakvelden die binnen deze werksoort zijn te onderscheiden. In verband met het verschuiven van de meldkamer naar intake & service is besloten om de toerekening van het taakveld 'informatiefunctie' als volgt aan te passen.

	Handhaving	Opsporing	Noodhulp	Intake & service
2005	20%	70%	10%	
2009	20%	70%	5%	5%

Tabel 7.1: Wijziging toerekening taakveld Informatiefunctie

Uitkomst

In onderstaande tabel zijn de budgetverhoudingen conform het huidige BVS en het herijkte BVS weergegeven. Aangezien in het huidige BVS vijftieng procent van het handavingsbudget wordt verdeeld met de verhoudingen van opsporing en dertig procent van het noodhulpbudget wordt verdeeld met de verhoudingen van handhaving, zijn ook de hiervoor gecorrigeerde verhoudingen tussen de werksoorten weergegeven.

	Huidig BVS		Herijkt BVS
	Ongecorrigeerd	Gecorrigeerd	
Handhaving	47,23%	41,14%	41,03%
Opsporing	24,14%	35,95%	31,71%
Noodhulp	19,05%	13,34%	16,29%
Intake & service	9,58%	9,58%	10,98%

Tabel 7.2: Budgetverhoudingen

7.3 Instrument werklast

In de herijking treden er verschillen op in het instrument werklast ten opzichte van het instrument werklast 2005. Dit is deels om redenen van voortschrijdend inzicht, deels op basis van nieuwe mogelijkheden en deels omdat het instrument 2005 niet op voldoende detailniveau inzicht biedt. Hierna passeren de verschillen met de werkwijze 2005 de revue.

Onderzoekspopulatie

De werklastberekeningen zijn in deze herijking gebaseerd op informatie van alle 443 gemeenten in de 25 regiokorpsen in plaats van 240 gemeenten in een deelpopulatie van 13 regiokorpsen zoals in het huidige BVS. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de gemeten werklast van alle korpsen.

Werklastdefinitie opsporing

Om meer recht te doen aan de specifieke situatie van grensregio's is aan de definitie van opsporingsincidenten het aantal inkomende justitiële rechtshulpverzoeken toegevoegd en is een werklastopslag van dertig procent uitgevoerd naar rato van het aandeel niet in Nederland woonachtige verdachten. Daarnaast heeft er een weging naar zwaarte van het incident plaatsgevonden om hiermee recht te doen aan het gegeven dat het ene incident meer werklast met zich meebrengt dan het andere. Voor deze weging is de INP-zwaarteklassenindeling gehanteerd, omdat deze op gemeentelijk niveau beschikbaar is en uit de eigen politiesystemen afkomstig is.

Werklastdefinitie handhaving

Ook voor deze werksoort is de definitie van het aantal incidenten aangepast. Vanuit de verkeersongevallenregistratie zijn de aanrijdingen met uitsluitend materiële schade buiten beschouwing gebleven. Hierdoor wordt vertekening in de cijfers voorkomen, aangezien een aantal korpsen ongevallen met materiële schade kritischer benadert op noodzakelijkheid van politie-inzet in het licht van de politiekertaken. Ook (50 procent van) de bekeuringen zijn niet meer meegenomen als incident. De overweging daarbij is dat deze werklast te gevoelig is voor korpsbeleid ten aanzien van bekeuringen. Het aantal prioriteit 3 en 4 politiemeldingen is toegevoegd als werklastbepalend incident voor handhaving (vervolgactie op dergelijke meldingen vanuit handhaving). Binnen de werksoort handhaving is nu ook een component 'wijkagenten' opgenomen, waarbij als norm 1 fte wijkagent op 5.000 inwoners is gehanteerd.

Werklastdefinitie noodhulp en intake & service

De werklast behorende bij de meldkamer is verschoven van de werksoort noodhulp naar intake & service om aan te sluiten bij het Referentiemodel bedrijfsprocessen politie 2008.

Aangiften & service

Voor de deelcomponent aangiften & service binnen de werksoort intake & service is onderscheid gemaakt tussen twee typen aangiften. Namelijk aangiften die via internet worden gedaan en de overige aangiften. Voor beide typen is een andere normtijd van toepassing verklaard.

Telefonie

In het huidige BVS wordt voor het onderdeel telefonie binnen de werksoort intake & service uitgegaan van het aantal 0900-8844 oproepen in de maand november. Dit aantal wordt gecorrigeerd opgehoogd naar een jaartotaal. De correctie is nodig omdat onderzoek had uitgewezen dat in november niet 1/12- deel van het jaartotaal aan gesprekken binnenkwam. De registratie op dit moment maakt het wel mogelijk om direct gebruik te maken van een jaartotaal (per korps).

Modelkeuze

Op basis van de rapportage over de huidige opzet van het BVS valt op dat de formules die de werklast bepalen als volgt zijn geconstrueerd: geschaalde werklast = formule van absolute omgevingskenmerken. Dit betekent dat geschaalde grootheden met absolute grootheden worden vergeleken. Geschaald betekent in dit geval dat een absolute waarde wordt gerelateerd aan een andere waarde. Bijvoorbeeld: de werklast is een absolute waarde, de werklast per duizend inwoners is een geschaalde waarde. Als nu de geschaalde werklast met absolute omgevingskenmerken wordt verklaard, dan ontstaat er methodologisch gezien een bijzondere situatie. Om namelijk tot de werklast te komen moet - in het voorbeeld van schaling per duizend inwoners - de werklast met duizend worden vermenigvuldigd, maar dan geldt dat ook voor de absolute omgevingskenmerken. Stel dat het gaat om het omgevingskenmerk oppervlakte, dan zou dus de oppervlakte met duizend inwoners moeten worden vermenigvuldigd. Dit leidt tot een overcompensatie van gemeenten met veel inwoners. De vuistregel zou moeten zijn: geschaalde werklast verklaren we met geschaalde omgevingskenmerken,²⁰ absolute werklast verklaren we met absolute omgevingskenmerken. In het herijkingsonderzoek wordt vanuit deze vuistregel gewerkt. In de uitgevoerde regressieanalyses kwam hierbij naar voren kwam dat bij twee werksoorten het sterkste verband wordt bereikt met geschaalde werklast en geschaalde omgevingskenmerken (opsporing en handhaving) en bij twee werksoorten met absolute werklast en absolute omgevingskenmerken (noodhulp en intake & service). In het model is gezocht naar de sterkst mogelijke verbanden.

De verschillen tussen de gebruikte omgevingskenmerken in et huidige BVS en het herijkte BVS zijn in onderstaande tabel weergegeven.

²⁰ In dit voorbeeld zou dat betekenen: oppervlakte per duizend inwoners.

Omgevingskenmerken	Opsporing		Handhaving		Noodhulp		Intake & service	
	BVS	HBVS	BVS	HBVS	BVS	HBVS	BVS	HBVS
Inwoners	■	■	■	■	■	■	■	■
Niet Nederlanders	■							
Niet-westerse allochtonen (NWA)		■						
NWA 15-30 jaar				■				
Regionaal klantenpotentieel		■		■				
Gezinnen met laag inkomen				■				■
Eenpersoonshuishoudens							■	
Uitkeringen	■							
ABW-uitkeringen			■					
Omgevingsadressendichtheid	■	■	■	■	■			
Horecavestigingen	■	■	■					
Oppervlakte land					■	■		
Verhuismobiliteit							■	■
Grensgemeente		■						
Krachtwijken								■
Centrumgemeente	■		■					

Tabel 7.3: Omgevingskenmerken in het BVS en het herijkte BVS (HBVS)

Uitkomsten

Als gevolg van de herijking wijzigen de verhoudingen tussen de korpsen. Deze wijzigingen worden veroorzaakt door:

- de hiervoor genoemde aanpassingen in de methodiek om de werklust te meten, zoals definities wat werklustbepalend is voor een werksoort (bijvoorbeeld ook het onderscheiden van de component wijkagenten binnen de werksoort handhaving), maar ook het gebruikmaken van informatie van alle 25 regiokorpsen in plaats van een steekproef
- ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de periode na 2004 en die hebben geleid tot verschuivingen in de onderlinge verhoudingen gemeten in het aantal misdrijven, meldingen, aangiften, etc.
- de selectie van andere omgevingskenmerken (bijvoorbeeld het aantal Niet-westerse allochtonen in de leeftijd van 15 tot 30 jaar is nu opgenomen, terwijl het aantal Niet-Nederlanders is komen te vervallen; zie bovenstaande tabel)
- andere verhoudingen tussen de beschikbare budgetten voor de vier werksoorten.

Voor korpsen kan gelden dat deze effecten elkaar versterken, terwijl voor andere korpsen effecten elkaar (deels) compenseren. Het per saldo effect is daarmee op voorhand, voor zowel 'grote' als 'kleine' korpsen, niet goed te voorspellen.

Op verzoek van de Stuurgroep is een vergelijking gemaakt tussen de herijkte verhoudingen tussen de korpsen (HBVS) en de verhoudingen in het Gemeentefonds. In onderstaande tabel zijn die verhoudingen weergegeven, waarbij voor het Gemeentefonds ook de verhoudingen van de component openbare orde en veiligheid (OOV) zijn vermeld.



Korps	HBVS	Gemeentefonds		Korps	HBVS	Gemeentefonds	
	Totaal	Totaal	OOV		Totaal	Totaal	OOV
1. GRO	3,45%	4,09%	3,64%	14. G-V	1,28%	1,23%	1,42%
2. FRY	3,52%	3,96%	3,67%	15. HGL	7,60%	7,08%	7,83%
3. DRE	2,57%	3,29%	2,51%	16. H-M	3,83%	4,25%	4,17%
4. IJS	2,80%	2,81%	2,62%	17. R-R	10,05%	9,03%	9,15%
5. TWE	3,60%	3,80%	3,18%	18. ZHZ	2,54%	2,61%	2,52%
6. NOG	4,13%	5,00%	4,05%	19. ZEE	2,10%	2,55%	2,33%
7. G-M	3,62%	3,74%	3,47%	20. MWB	5,99%	5,72%	5,97%
8. G-Z	2,84%	2,91%	2,78%	21. B-N	3,26%	3,12%	3,24%
9. UTR	7,10%	6,44%	6,93%	22. BZO	4,15%	3,75%	4,15%
10. NHN	3,27%	3,43%	3,51%	23. L-N	2,78%	3,07%	2,73%
11. Z-W	1,83%	1,62%	1,66%	24. L-Z	3,37%	4,43%	3,55%
12. KEN	2,85%	2,67%	3,19%	25. FLE	2,67%	2,13%	1,90%
13. A-A	8,79%	7,25%	9,85%	Totaal	100%	100%	100%

Tabel 7.4: Vergelijking HBVS met Gemeentefonds (2008)

Uit deze tabel blijkt dat er een sterk verband bestaat tussen de herijkte BVS-verhoudingen en die uit het Gemeentefonds.

8 Onderhoudsagenda

8.1 Inleiding

Bij de uitvoering van dit herijkingsonderzoek is gebleken dat een aantal zaken voor een volgende herijking van het BVS aandacht behoeven. Deze onderwerpen maken onderdeel uit van de zogenaamde onderhoudsagenda. Het gaat om:

- eenheid in registratie (8.2)
- registratie van rechtshulpverzoeken (8.3)
- werklastmeting handhaving (8.4)
- specifieke budgetten (8.5)
- inrichting BVS (8.6)
- beheer (8.7).

In de volgende paragrafen worden deze onderwerpen kort toegelicht en zal worden aangegeven welke acties ondernomen moeten worden om bij de volgende herijking het onderzoeksproces te versnellen en te vereenvoudigen. Ook wordt een indicatie voor de planning van de oplevering/ behalen van het gewenste resultaat gegeven.

8.2 Eenheid in registratie

Ten opzichte van het huidige BVS kon in deze herijking een belangrijke slag worden gemaakt in de volledigheid van de gegevens aangezien niet met een steekproef, maar met de volledige populatie van de vijftienvijf regiokorpsen is gewerkt. Ook konden de vruchten worden geplukt van centrale databases om gegevens te verzamelen. Desondanks blijven er bij de korpsen verschillen in registratiesystemen en -definities bestaan, die tot correcties noopten. Als voorbeelden de moord- en doodslagregistratie van Amsterdam-Amstelland, de meldingen registratiesystemen van Amsterdam-Amstelland en Limburg-Zuid en de wijze waarop Utrecht prioriteit 1 meldingen definieert. Voor de volgende herijking is het nastrevenswaardig om de korpsen op deze punten meer op een lijn te krijgen, zodat de onderlinge vergelijkbaarheid en toepasbaarheid toeneemt. Dit geldt ook voor de registratie in het algemeen. Het beschikbaar hebben van een centrale database betekent niet dat de informatie die daarin wordt geregistreerd door elke politiemedewerker vanuit dezelfde interpretatie en definitie in dat systeem wordt ingevoerd. Er zal dus sprake zijn van registratiefouten.

Een laatste punt betreft de invoering van de Basisvoorziening handhaving (BVH). Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat de invoering van dit nieuwe bedrijfsprocessensysteem tot een trendbreuk in de tot dan toe gehanteerde gegevens kan leiden. De verklaring daarvoor maakte geen deel uit van het herijkingsonderzoek. Om te voorkomen dat de invoering van BVH tot afwijkingen in het aantal incidenten zou leiden, is in het onderzoek geen gebruik gemaakt van de BVH-gegevens. De invoering van dit systeem is inmiddels echter in volle gang. Dit betekent dat er bij een volgende herijking verschuivingen kunnen optreden in het gegevensmateriaal. Als die verschuiving voor alle korpsen, onder voor het overige gelijkblijvende omstandigheden, uniform is, is dit geen probleem. Of dat het geval zal zijn is op dit moment niet bekend en zal om een nadere analyse vragen.

Voor de onderhoudsagenda leidt dit tot de volgende acties:

1. binnen het domein opsporing tot een eenduidige registratie van moord en doodslag komen, die ook in de centrale database is opgenomen
2. in het domein noodhulp/intake & service tot een definitie komen van meldingenprioriteit
3. in de domeinen opsporing en handhaving de aandacht blijven geven aan eenduidige definities en interpretaties van incidenten die in de systemen worden geregistreerd
4. de consequenties van invoering van BVH bezien in relatie tot de registraties van incidenten zoals die top op heden werden toegepast.

Het ligt voor de hand om de punten 1,2 en 4 voor invoering van het herijkte BVS (1 januari 2011) gerealiseerd te hebben. Voor het actiepunt 3 geldt dit ook, met daarbij de opmerking dat dit permanent de aandacht behoeft.

8.3 Registratie rechtshulpverzoeken

Een bijzonder onderwerp vormt de registratie van rechtshulpverzoeken. Het staat buiten kijf dat rechtshulpverzoeken werklust veroorzaken, maar een geschikt registratiesysteem om na te gaan wat die werklust per korps is, is niet voorhanden. Het huidige systeem, LURIS, is niet gebouwd voor het genereren van managementinformatie. De drie registratieniveaus van LURIS worden niet alle even consequent gevuld, zodat er geen betrouwbare informatie beschikbaar is. De hiervoor gekozen oplossing in de herijking van het BVS moet daarom als een noodverband worden gezien. Niet meenemen van rechtshulpverzoeken zou leiden tot een onterechte onderschatting van de werklust, maar bij de volgende herijking moet van robuuster gegevensmateriaal gebruik kunnen worden gemaakt.

De actiepunten die hier uit volgen zijn:

1. het zodanig opbouwen van managementinformatie met betrekking tot de werklust voor de korpsen die voortvloeit uit de rechtshulpverzoeken dat deze informatie consistent, volledig en betrouwbaar is.
2. de registratie van de rechtshulpverzoeken zal (nog) strakker in protocollen moeten worden vastgelegd.
3. op de toepassing van deze protocollen zullen de korpsen, in hun eigen belang, strenger moeten toezien.

Voor de aandachtspunten 1 en 2 is het aan te bevelen om dat voor 1 januari 2011 op orde te hebben. Het derde aandachtspunt zal, bijvoorbeeld door middel van een rapportage uit een aangepast (LURIS-)systeem, permanent de aandacht van de korpsen behoeven.

8.4 Werklastmeting handhaving

In het verband van Stuurgroep en Begeleidingscommissie is opgemerkt dat de werklastmeting voor handhaving ten opzichte van de drie andere werksoorten zwakker is onderbouwd.²¹

Ook in het huidige BVS was hiervan al sprake. Het toevoegen van de wijkagentnorm heeft dit verbeterd, maar voor een volgende herijking is het advies om de werklastdefinitie voor handhaving te versterken. Een van de onderwerpen daarvoor zou het toevoegen van de inzet bij evenementen kunnen zijn, maar daarvoor ontbreekt op dit moment in ieder geval een objectieve registratie bij de korpsen. Dit leidt tot de volgende actiepunten:

1. in het domein handhaving een project starten om ten behoeve van de volgende herijking tot een objectieve en te registreren set aan werklastbepalende elementen voor de werksoort handhaving te komen
2. in het bijzonder zal daarbij aandacht moeten worden geschonken aan evenementen, waarbij classificatie van evenementen die wel of geen politie-inzet vragen een aandachtspunt zal moeten zijn. Evenementen waar volgens deze classificatie een handavingsinspanning noodzakelijk is, zouden daarbij in een evenementenkalender per korps moeten worden vastgelegd
3. vervolgens zal de feitelijke handavingsinspanning op basis van deze evenementenkalender in BVCM moeten worden vastgelegd.

Voor de aandachtspunten 1 en 2 is het aan te bevelen deze voor 1 januari 2011 op orde te hebben. Het derde aandachtspunt (de registratie van de evenementen) zal permanent aandacht behoeven.

8.5 Specifieke budgetten

In hoofdstuk 5 is aandacht geschonken aan specifieke budgetten. Een aantal van deze specifieke budgetten zouden aanvullend in het algemeen budget kunnen worden opgenomen. Hiervoor is echter een uitspraak nodig of de rapportageverplichting (en daarmee de controle op de besteding) al dan niet kan komen te vervallen.

De volgende acties vloeien daar uit voort:

1. nadere screening van de specifieke budgetten op de noodzaak van het handhaven van de rapportageplicht
2. verdeelmechanisme voor vergrijzingsgelden heroverwegen
3. opleidingsbudget aspiranten bezien.

Als deze drie acties effect dienen te hebben in het herijkte BVS dan zal daarvoor voor het publiceren van de Junicirculaire een besluit moeten worden genomen. Dit betekent dat besluitvorming medio april 2010 moet zijn afgerond.

²¹ Bij de andere drie hoofdwerksoorten bestaat het gevoel dat de deelelementen van de werklastmeting voor die werksoorten gezamenlijk een scherp en compleet beeld geven van de werklast. Handhaving is ten opzichte van de andere werksoorten minder tastbaar, omdat deze werksoort zich niet goed laat vangen in registraties.

8.6 Inrichting BVS

De Stuurgroep geeft in overweging, voor de volgende herijking een studie uit te voeren over de vraag of het al dan niet mogelijk is om, rekening houdend met te honoreren inspanningen van regio's op het terrein van proactie en preventie, het verdeelmodel uitsluitend te baseren op een werklastmeting. Dit vraagstuk vergt een grondige doordenking van de aan het verdeelmodel ten grondslag liggende uitgangspunten.

8.7 Beheer

Voor het beheer van het BVS geldt dat er een vereenvoudiging optreedt als gevolg van het niet meer jaarlijks hoeven te actualiseren van het BVS. Wel zal er sprake zijn van beheer als het gaat om (exogene) budgetaanpassingen in het algemene BVS-budget. Het is daarbij voorstelbaar dat zowel budgetverlagingen als toevoegingen BVS-matig worden verdeeld.

Daarnaast zal het noodzakelijk zijn om de uitvoering van de onderhoudsagenda te bewaken en de uitkomsten voor zover relevant in het BVS te verwerken.

De actiepunten die hieruit volgen zijn:

1. verder instrumenteren hoe om te gaan met de effecten op het BVS bij exogene krimp of groei van het budget
2. de effecten als gevolg van gewijzigde omgevingskenmerken op de budgetverdeling gedurende de looptijd van het herijkte BVS wel te volgen, om gevoel te krijgen welke effecten bij de volgende herijking kunnen gaan optreden (budgetmutatievolgsysteem)
3. inrichten van een projectstructuur onderhoudsagenda BVS.

Het derde actiepunt is direct relevant na het verschijnen van deze rapportage. De andere twee actiepunten zullen in 2010 verder moeten worden ingevuld.

²¹ Bij de andere drie hoofdwerksoorten bestaat het gevoel dat de deelelementen van de werklastmeting voor die werksoorten gezamenlijk een scherp en compleet beeld geven van de werklast. Handhaving is ten opzichte van de andere werksoorten minder tastbaar, omdat deze werksoort zich niet goed laat vangen in registraties.



Bijlagen





1 Projectorganisatie

Stuurgroep Herijking BVS

Sandor Gaastra, voorzitter
Koos Maasland, secretaris
Ferd Crone
Gery Veldhuis
Ayrin van Dal
Arie IJzerman
Ernst van Koesveld, tot en met juni 2009
Kees Wilmer, vanaf juli 2009

Ministerie van BZK
Ministerie van BZK
Korpsbeheerdersberaad i.o.
Raad van Korpschefs i.o.
VtsPN/NPI
Ministerie van Justitie
Ministerie van Financiën
Ministerie van Financiën

Begeleidingscommissie Herijking BVS

Koos Maasland, voorzitter
Moniek Leeftink, secretaris tot en met september 2009
Oskar Hurdeman, secretaris vanaf oktober 2009
Cas Schreuder
Peter van de Waarde
Jan Boeijenga
Leo van den Berg
Wim Jan Ligtenberg
Marloes Klooster
Stefan Scheeringa
Kees Wilmer

Ministerie van BZK
Ministerie van BZK
Ministerie van BZK
Ministerie van BZK
Ministerie van BZK
Politie IJsselland
Politie Haaglanden
Politie Gelderland-Midden
VtsPN/NPI
Ministerie van Justitie
Ministerie van Financiën

Projectteam Herijking BVS

Martien Hols
Frank Rozenberg
Rutger Morée
Joep Cremers
Wender van Mansvelt

Capgemini Consulting
OBMC Consulting
Twynstra Gudde Adviseurs en Managers
Capgemini Consulting
Capgemini Consulting



2 Begrippen en afkortingen

AT	Administratief en Technisch personeel
BPS	Bedrijfsprocessensysteem politie
BVCM	Basisvoorziening capaciteitsmanagement
BVH	Basisvoorziening handhaving (landelijk nieuw bedrijfsprocessensysteem)
BVS	Budgetverdeelsysteem Nederlandse politie
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal bureau voor de statistiek
CDE	Celdagequivalent
FEZ	Financieel Economische Zaken
FI	Functionele Inzetbaarheid (van aspiranten)
FTE	Full time equivalent (aanduiding voor een voltijds medewerker)
FTO	Forensisch technische ondersteuning
Genesys	Bedrijfsprocessensysteem politie
GMS	Geïntegreerd meldkamersysteem
HBVS	Herijkt budgetverdeelsysteem 2009
HH	Werksoort handhaving
INP	Informatiemodel Nederlandse politie
IRC	Internationaal Rechtshulp Centrum
IS	Werksoort intake & service
I3S	Meldingensysteem Politie Limburg-Zuid
KBB i.o.	Korpsbeheerdersberaad in oprichting
NH	Werksoort noodhulp (verlenen)
NPI	Nederlands politie instituut
NSA	Niet-spoedeisende afhandeling
NWA	Niet-westerse allochtonen
OAD	Omgevingsadressendichtheid
OL	Werksoort overhead & leiding
OO	Werksoort operationele ondersteuning
OOV	Openbare orde en veiligheid
OP	Werksoort opsporing
P&O	Personeel & Organisatie
PPX	Querytaal
PVOV	Programma Versterking Opsporing en Vervolging
RBP	Referentiemodel bedrijfsprocessen politie
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen (inmiddels RKC i.o.)
RHV	Rechtshulpverzoek
RKC i.o.	Raad van Korpschefs in oprichting (voorheen RHC)
RKP	Regionaal klantenpotentieel (CBS-definitie)
TEL	Telefonie (onderdeel werksoort intake & service)
TTI	Technische en tactische interceptie
VOR	Verkeersongevallenregistratie
WA	Wijkagenten (onderdeel werksoort handhaving)
VtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
Xpol	Bedrijfsprocessensysteem politie