

Haagsma Advies

**Quick scan ontwikkelingen die mogelijk
van invloed zijn op HBVS**

Geldermalsen, donderdag 12 april 2018

1 Inleiding

In 2007 is een nieuw Budgetverdeelsysteem (BVS) voor de politie ingevoerd. Dit verdeelsysteem is in 2011 vervangen door een herijkt BVS (HBVS), waarbij in belangrijke mate is voortgeborduurd op het BVS uit 2007. Het gemitigeerde HBVS is in 2012 gebruikt om verdeelsleutels te bepalen waarmee de operationele sterkte van de politie is verdeeld over de nieuw gevormde regionale eenheden.

Naast dat er structureel 267 miljoen euro extra voor onder andere meer agenten in de wijk en rechercheurs beschikbaar wordt gesteld, is in het regeerakkoord 2017 afgesproken dat de verdeling van de inzet van de politie over de regio's wordt geactualiseerd. Om hierover goede besluiten te kunnen nemen is meer inzicht nodig in de vraag of er nieuwe structurele problemen zijn die onvoldoende in het herijkt BVS zijn verwerkt.

Om deze redenen hebben het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Bureau Regioburgemeesters, het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*"Spelen er in politie-eenheden **nieuwe structurele problemen die niet of niet voldoende ondervangen** zijn door de criteria die gebruikt zijn in HBVS waardoor er een onevenwichtigheid is **in de huidige verdeling** van de formatieve sterkte over de eenheden.*

Indien dit het geval is, zijn hiertoe specifieke maatregelen te treffen (bijvoorbeeld door specifieke inzet van de extra middelen) of rechtvaardigt dit een herijking van de sterkteverdelingssystematiek?"

Aanpak

Om beeld te krijgen van ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de verdeling is een inventarisatie gedaan bij Bestuur, OM en Politie door middel van:

- Een digitale enquête
- Waarna een eerste terugkoppeling/verduidelijking heeft plaats gevonden in overleggen
- Waar nodig is toelichting gevraagd via mail of telefonisch

De inventarisatie heeft meer dan 100 ontwikkelingen opgeleverd, waaronder soms dubbele en overlappende ontwikkelingen. Deze meer dan 100 ontwikkelingen zijn teruggebracht tot 29 thema's.

Beoordelingskader

Van deze 29 thema's is op basis van kennis van ontwikkeling van (H)BVS en werking van verdeelsystemen beoordeeld of er sprake is van:

A. Geen reden tot aanpassen verdeelsysteem, omdat:

1. Er sprake is van een organisatievraagstuk dat niet via een verdeelsysteem opgelost kan/moet worden: bijvoorbeeld het vraagstuk van vergrijzing van het personeel.
2. Er sprake is van een verandering van het volume, die voor iedereen gelijk is: het werk is toe- of afgenomen, maar voor elke eenheid min of meer evenveel.
3. Het vraagstuk al verwerkt is in het huidige systeem.
4. Het een unieke situatie betreft, waarvoor een andere oplossing nodig is dan aanpassing HBVS.

B. Nader onderzoek is nodig of het verdeelsysteem aanpassing behoeft, omdat:

1. Er sprake is van een mogelijke verandering van verdeling tussen de eenheden: nieuw of bestaand werk is in de ene eenheid relatief en substantieel meer veranderd dan in de andere.
2. Een mogelijke verandering van verdeling tussen de werksoorten: de verdeling binnen een werksoort is niet substantieel veranderd, maar het gewicht van een werksoort in de totale verdeling moet veranderen. Bijvoorbeeld: meer via de verdeelsleutel van opsporing.
 - Het gaat alleen om structurele veranderingen, geen tijdelijke veranderingen in omvang of organisatie van het werk.
 - Er wordt gezien om welk aandeel van het werk het gaat, en of dat substantieel genoeg is om effect te hebben op de verdeling.

C. Fundamentele aanpassing is noodzakelijk:

1. Er is sprake van een systeemvraagstuk (het concept van HBVS): bijvoorbeeld het uitgangspunt van vier werksoorten.

Na deze beoordeling bleven 6 thema's over die in de categorie van nader onderzoek vielen:

- Veranderingen in GGZ/Jeugdzorg
- Asieltaken/vluchtelingenproblematiek
- Toename toerisme
- Grensproblematiek
- Toegenomen/veranderde criminaliteit
- Probleemcumulatie

In de bijlage 2 is de beoordeling van deze zes thema's uitgewerkt, een samenvatting van de beoordeling staat in paragraaf 3.

2 HBVS

In het in 2007 ingevoerde verdeelsysteem zijn vier werksoorten onderscheiden die het fundament vormen voor de verdeling: Opsporing, Handhaving, Noodhulp en Intake. Voor elk van deze werksoorten is de hoeveelheid werk die door de politie wordt verricht in kaart gebracht.

Hierbij zijn verschillende benaderingen gebruikt, variërend van feitelijk meten tot zo goed mogelijk benaderen met behulp van beperkte informatie. Vervolgens is gezocht naar omgevingskenmerken die een zo goed mogelijk voorspelling geven van de berekende werklust.¹

Aan de herijking in 2009, die heeft geresulteerd in het in 2011 ingevoerde HBVS, waren twee aanvullende opdrachten verbonden:

1. het betrekken van de extra werklust die korpsen aan de grens zouden ondervinden als gevolg van het zijn van grensregiokorps.
2. Nader onderzoek naar het omgevingskenmerk 'centrumgemeente' zoals tot dat moment in het BVS opgenomen.

In HBVS is de werklust als volgt in beeld gebracht:

Werksoort / component		Bepalende factoren
Handhaving	Wijkagenten	1 fte per 5.000 inwoners
	Overig	Aantal misdrijven, aangiften, meldingen prioriteit 3 en 4 en verkeersongevallen (excl. uitsluitend materiële schade). Opslag voor proactie, preventie en probleemcumulatie met regionaal klantenpotentieel.
Opsporing		Naar zwaarte gewogen aantal misdrijven, aangiften en inkomende justitiële rechtshulpverzoeken. Opslag voor proactie, preventie en probleemcumulatie met celdag-equivalenten.
Noodhulp		Aantal meldingen prioriteit 1 en 2 per km ² . Minimaal 0,07 fte per km ² .
Intake & Service	Telefonie	Aantal 0900-8844 gesprekken.
	Meldkamer	Aantal meldingen. Minimaal 16 fte per korps.
	Aangiften & Service	Aantal aangiften (internet en overig). Minimaal 0,15 fte per 1.000 inwoners.

De uiteindelijke verdeling is gebaseerd op formules met de volgende omgevingskenmerken.

¹ De capaciteit voor Operationele Ondersteuning en Leiding en Overhead is (financieel) gekoppeld aan de vier (eerder genoemde) werksoorten met behulp van zogenaamde 'middensommen': de kostprijs van een politiemedewerker in de betreffende werksoort en de daarbij behorende operationele ondersteuning en leiding en overhead.

Maatstaf	Opsporing	Handhaving	Noodhulp	Intake & service
Inwoners	✓	✓	✓	✓
Niet-westerse allochtonen (NWA)	✓			
NWA 15 – 30jr		✓		
Regionaal klantenpotentieel	✓	✓		
Gezinnen met laag inkomen		✓		✓
Omgevingsadressendichtheid	✓	✓		
Horecavestigingen	✓			
Oppervlakte land			✓	
Verhuismobiliteit				✓
Grensgemeente	✓			
Krachtwijken				✓

De herijking heeft een aantal nieuwe variabelen opgeleverd, die meestal in plaats kwamen van bestaande variabelen:

- Regionaal klantenpotentieel
- Gezinnen met laag inkomen
- Grensgemeente
- Krachtwijken

Daarnaast is de variabele Niet-Nederlanders vervangen door Niet-Westerse Allochtonen.

Door middel van een opslag voor proactie, preventie en probleemcumulatie voor de werksoorten handhaving en opsporing wordt binnen de systematiek van het verdeelsysteem rekening gehouden met grootstedelijke probleemcumulatie. Tevens is het aantal krachtwijken in een gemeente als omgevingskenmerk opgevoerd.

In het herijkte BVS is daarnaast het regionaal klantenpotentieel (RKP) per inwoner opgenomen als omgevingskenmerk voor de werksoorten opsporing en handhaving. Een hoge RKP-waarde per inwoner veronderstelt een grote mate van centrumfunctie.

Om rekening te houden met grensligging en grensproblematiek is het aantal inkomende justitiële rechtshulpverzoeken aan het model toegevoegd als werklastbepalende factor voor de werksoort opsporing. Daarnaast is voor opsporing een omgevingskenmerk 'grensgemeente' gebruikt.

3 Beoordeling thema's

Over de zes thema's is kwalitatieve en kwantitatieve informatie opgevraagd die moest helpen bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van verschillen in ontwikkeling tussen de eenheden die:

1. Een objectief waarneembare invloed op het functioneren van de politie waarmee geen of onvoldoende rekening is gehouden in de gewone componenten van het verdeelsysteem.
2. Structureel zijn.
3. Die niet beperkt blijft tot één of enkele eenheden, en dus (vrijwel) uniek zijn.
4. Die voldoende substantieel zijn. In lijn met eerdere onderzoek geldt daarvoor dat er sprake moet zijn van een majeure invloed op de sterkte van de eenheid, dat wil zeggen: een extra capaciteitsbeslag van 5% of meer. Een beslag van tussen de 3% en 5% resulteert in een bespreksituatie.

In de tabel hieronder staan de conclusies per thema, een uitgebreide toelichting staat in bijlage 2.

Veranderingen in GGZ/Jeugdzorg	Geen reden om het verdeelsysteem hiervoor aan te passen.
Asieltaken/vluchtelingen problematiek	Geen reden om het verdeelsysteem hiervoor aan te passen.
Toename toerisme	<p>In het HBVS is rekening gehouden met de hoge werklast van grotendeels stedelijke regio's onder andere door een opslag voor proactie, preventie en probleemcumulatie. Ook door de wijze van berekenen van de werklast (uitgedrukt per 1.000 'eigen' inwoners) is rekening gehouden met het extra werk in verband met bezoekers.</p> <p>Mobiliteit en bezoekers in een stad of eenheid gaat echter een steeds grotere rol spelen. De buitengrenzen zijn letterlijk en figuurlijk vervaagd en een bezoek aan en ander land is bijna hetzelfde als het nemen van de bus. Het effect van mobiliteit zou nader onderzocht moeten worden. Dit speelt overigens slechts in een beperkt aantal gemeenten.</p> <p>Nu geen reden om het verdeelsysteem zelf aan te passen. Wel zien wij redenen om nader onderzoek te doen of toegenomen mobiliteit mogelijk tot extra politiewerk leidt en welke oplossing daarvoor passend is, indien dat het geval is.</p>
Grensproblematiek	In het HBVS is rekening gehouden met ligging aan de grens. Daarom geen reden om het systeem aan te passen.

Toegenomen/veranderde criminaliteit	In HBVS is met veel zaken al rekening gehouden. De beschikbare informatie voor het beantwoorden van verdeelvraagstukken is te beperkt om te beoordelen of er redenen zijn om het systeem aan te passen. Daarom wordt geadviseerd hier verdiepend onderzoek naar te doen om te bezien of er zodanige verschillen zijn tussen eenheden zijn dat aanpassingen nodig zijn.
Probleemcumulatie	In HBVS is rekening gehouden met opslag voor probleemcumulatie. Daarom geen reden om het systeem aan te passen.

Voor bijna alle thema's geldt dat er geen majeure reden is om het systeem aan te passen. Wel zien we twee thema's die om vervolgonderzoek vragen om hier meer zekerheid over te krijgen:

1. Het effect van toegenomen mobiliteit: de mobiliteit van mensen is aanzienlijk toegenomen in de afgelopen jaren. De buitengrenzen zijn letterlijk en figuurlijk vervaagd en een bezoek aan en ander land is bijna hetzelfde als het nemen van de bus. Het effect van mobiliteit zou nader onderzocht moeten worden. De (veranderde) mobiliteit speelt bij verschillende thema's. Voor een deel zit dit in het huidige verdeelsysteem, bijvoorbeeld via omgevingskenmerken als grensgemeente of regionaal klantenpotentieel. De vraag is echter wel of die variabelen goed genoeg passen bij de veranderingen in mobiliteit waarvan nu sprake is. Voor het gemeentefonds is bijvoorbeeld ook onderzoek gedaan naar het effect van regionaal en lokaal klantenpotentieel in relatie tot een functie als centrumgemeente. Een centrumgemeente is niet volledig gelijk aan waar we het m.b.t. de politie over hebben, maar het gaat ook om het vraagstuk hoe je bezoekers meeneemt in je verdeelsystematiek.
2. De wereld verandert snel en bepaalde thema's komen relatief plotseling op en hebben dan soms een majeure impact. Meestal zijn dat geen thema's die structureel genoeg zijn om in een verdeelsysteem op te nemen. Een verdeelsysteem moet immers ook een basis bieden voor een stabiele bedrijfsvoering. Voorbeelden hiervan zijn de instroom van vluchtelingen die een grote piek kende maar nu qua omvang bijna weer 'normale' proporties heeft en de veranderde criminaliteit. Voor unieke problemen die buiten de werking van een verdeelsysteem vallen zou ruimte moeten zijn voor maatwerk buiten het verdeelsysteem. Voorbeeld hiervan is het onderzoek naar de Waddeneilanden van eind jaren negentig: volgens de formule kreeg één van de eilanden slechts een beperkt aantal fte, terwijl de feitelijke benodigde inzet tegen de 10 fte liep. Omdat dit voor meerdere eilanden gold is er extra budget voor een specifieke omstandigheid gekomen voor de toenmalige politieregio Friesland.

Bijlage 1: eerste beoordeling 29 thema's

Beoordelingskader

Op basis van kennis van ontwikkeling van (H)BVS en werking van verdeelsystemen thema's beoordeeld:

A. Geen reden tot aanpassen verdeelsysteem, omdat:

1. Er sprake is van een organisatievraagstuk dat niet via een verdeelsysteem opgelost kan/moet worden: bijvoorbeeld het vraagstuk van vergrijzing van het personeel.
2. Er sprake is van een verandering van het volume, die voor iedereen gelijk is: het werk is toe- of afgenomen, maar voor elke eenheid min of meer evenveel.
3. Het vraagstuk al verwerkt is in het huidige systeem.
4. Het een unieke situatie betreft, waarvoor een andere oplossing nodig is dan aanpassing HBVS. (zie bijlage 4 voor voorwaarden regiospecifieke omstandigheden in eerdere onderzoeken)

B. Nader onderzoek is nodig of het verdeelsysteem aanpassing behoeft, omdat:

1. Er sprake is van een mogelijke verandering van verdeling tussen de eenheden: nieuw of bestaand werk is in de ene eenheid relatief en substantieel meer veranderd dan in de andere.
2. Een mogelijke verandering van verdeling tussen de werksoorten: de verdeling binnen een werksoort is niet substantieel veranderd, maar het gewicht van een werksoort in de totale verdeling moet veranderen. Bijvoorbeeld: meer via de verdeelsleutel van opsporing.

* Het gaat alleen om structurele veranderingen, geen tijdelijke veranderingen in omvang of organisatie van het werk.

* Er wordt bezien om welk aandeel van het werk het gaat, en of dat substantieel genoeg is om effect te hebben op de verdeling.

C. Fundamentele aanpassing is noodzakelijk:

1. Er is sprake van een systeemvraagstuk (het concept van HBVS): bijvoorbeeld het uitgangspunt van vier werksoorten.

5

Haagsma Advies

Bijlage: thema's per beoordeling

A. Geen reden tot aanpassen verdeelsysteem

Thema en ontwikkeling	Beoordeling
Digitalisering samenleving/manier van werken	A2
Meer werken in netwerken	A2
Realiseren prestaties noodhulp (m.n. in perifere gebieden)	A3
Meer aandacht voor ontnemen	A2
Afname inzetbaarheid medewerkers	A1
Leeftijdsonwikkeling/uitstroom medewerkers	A1
Toegenomen aandacht voor opschaling/paraatheid	A1
Belangrijkere rol voor intelligence/informatiepositie	A3
Aspiranten met minder inzetbaarheid in formatie	A1
Meer BOA's/Handhavers: begeleiding maar ze zorgen ook voor minder telbaar werk	A3
Grotere afstanden: hogere melddrempel. Vraagt meer proactieve politie	A3
Toename cybercriminaliteit: digitale oplichting en gebruik van digitale middelen	A2
Toename evenementen/festivals (ook binnen korte(re) periodes)	A3
Hoofdstad van internationaal niveau: criminaliteit, instellingen, toerisme	A4
Manier van werken/Wet- en regelgeving (zsm, advocaat bij verhoor, slachtofferzorg, cie, Hoekstra)	A2
Toename burgemeestersbevoegdheden: handhaven bestuurlijke interventies o.b.v. breder instrumentarium	A2
Goot werkgebied/grote afstanden: toegenomen rijtijd door centralisatie	A3
Verandering bevolking: meer eenpersoonshuishoudens, vergrijzing, jonge gezinnen verlaten steden en andersom	A2
Verruwing/Polarisatie/Mediocratie: (potentiële) conflicten uit de wereld leiden tot groei demonstraties/debatten	A2
Terugtrekkende beweging Landelijke Eenheid	A1

21

Haagsma Advies

Bijlage: welke thema's per beoordeling

B. Nader onderzoek nodig of verdeelsysteem aanpassing behoeft

Thema en ontwikkeling	Beoordeling
Toegenomen/veranderde criminaliteit: ondermijning, internationalisering, drugscriminaliteit, terrorisme, breng- vs. haalwerk	
- Internationalisering criminaliteit	B1
- Ondermijning: grote/zware criminaliteit met ontwrichtende werking op samenleving + verwevenheid onder- en bovenwereld	B1
- Breng vs. haalwerk/proactie: er wordt minder gebracht	B1
- Drugscriminaliteit: criminaliteit, dumpingen, hennep, afrekeningen	B1
- Terrorisme/CTER, met gevolgen voor opsporing maar ook meer bewaken en beveiligen	B1 of B2
Veranderingen in GGZ/Jeugdzorg: stijging aantal meldingen personen met verward gedrag	B1
Probleemcumulatie: samenloop van complexe en actuele veiligheids- en openbare orde onderwerpen	B1
Toename toerisme: o.a. meldingen en aangiften	B1
Grensproblematiek: o.a. grensoverschrijdende criminaliteit	B1
Asieltaken/Vluchtelingenproblematiek: vergrote instroom + meer inzet op vroegtijdige tracerings van risico's voor rechtsorde	B1

22

Bijlage: welke thema's per beoordeling

Niet van toepassing

Thema en ontwikkeling	Beoordeling
Controle/toets van ondergrens/minimum van 0,07 fte per km ²	nvt
Verdeling o.b.v. werklast ipv omgevingskenmerken	nvt
Implementatie HBVS	nvt

23

Bijlage 2: beoordeling per resterende thema's in categorie B

Onderstaande analyses per thema zijn gebaseerd op een grote hoeveelheid informatie uit verschillende bronnen. Er is door Haagsma Advies geen eigen (verdiepend) onderzoek verricht. De diepgang, gedetailleerdheid en de mate van (kwantitatieve) onderbouwing is daardoor afhankelijk van de beschikbare informatie en varieert per thema.

1. Veranderingen in GGZ/Jeugdzorg: stijging aantal meldingen personen met verward gedrag

Informatie/bronnen:

Het aantal meldingen van overlastgevende personen is toegenomen: van 50 duizend in 2013 tot meer dan 80 duizend vorig jaar (Bron: cijfers politie eenheden).

In onderstaande tabel is het effect van de extra meldingen vertaald naar capaciteit. Daarbij is de aanname gehanteerd dat de meldingen gemiddeld 6 uur kosten (2 personen, ieder 3 uur). In het gemiddelde wordt rekening gehouden met het feit dat sommige meldingen tot veel werk leiden, en anderen tot weinig.

Eenheid	toename	verschil 2013 - 2017	fte's verschil	Operationele Sterkte	Aandeel
Noord-Nederland	145%	3.063	14,3	3.845	0,4%
Oost-Nederland	156%	4.928	23,0	6.206	0,4%
Midden-Nederland	188%	4.229	19,7	4.197	0,5%
Noord-Holland	177%	3.155	14,7	3.165	0,5%
Amsterdam	112%	785	3,7	5.121	0,1%
Den Haag	207%	5.562	25,9	5.449	0,5%
Rotterdam	169%	3.364	15,7	5.035	0,3%
Zeeland-West-Brabant	152%	2.345	10,9	3.339	0,3%
Oost-Brabant	182%	2.654	12,4	3.041	0,4%
Limburg	146%	1.471	6,9	2.775	0,2%
Totaal	161%	31.556	147,0	42.173	

Het extra beslag op capaciteit verschilt tussen de 0,1% en 0,5% van de operationele sterkte (bij de aanname van gemiddeld 6 uur per melding).

Beoordeling

Is er een objectief waarneembare invloed waarmee geen of onvoldoende rekening is gehouden in het verdeelsysteem?	Deels. Personen met verward gedrag waren er altijd al en zijn daarom ook meegenomen bij de ontwikkeling van het verdeelsysteem. Het aantal incidenten is de laatste jaren wel toegenomen.
Is het structureel?	Lastig te zeggen, maar gezien de toename lijkt er geen sprake van een tijdelijke ontwikkeling. Er wordt echter door verschillende partijen geïnvesteerd in oplossingen

	voor de opvang, met mogelijk als gevolg dat de extra inzet door de politie afneemt.
Blijft het niet beperkt tot één of enkele eenheden, en dus (vrijwel) uniek	Alle eenheden hebben er in meer of mindere mate mee te maken.
Is het voldoende substantieel	Nee, de toename blijft voor alle eenheden ruim onder de grens van 5%.

Conclusie

Geen reden om het verdeelsysteem hiervoor aan te passen.

2. Asieltaken/vluchtelingenproblematiek: vergrote instroom + meer inzet op vroegtijdige tracerings van risico's voor rechtsorde

Informatie/bronnen:

Hieronder wordt geciteerd uit 'Van perceptie naar feit, Asielzoekers en buurtcriminaliteit' een onderzoek van het WODC uit 2017 naar de vraag in hoeverre de komst van een nieuwe COA-locatie daadwerkelijk tot meer criminaliteit leidt.

In het onderzoek wordt antwoord gegeven op twee vragen:

1 In hoeverre zijn de aard en omvang van de criminaliteit onder de huidige groepen asielmigranten vergelijkbaar met de patronen onder groepen die in het verleden in Nederland asiel hebben aangevraagd?

"Het percentage COA-bewoners dat verdacht wordt van criminaliteit is in alle onderzochte jaren hoger dan gemiddeld onder de reguliere bevolking: 2,2% vs. 1,1% in 2015; 5,0% vs. 1,7% in 2010 en 6,5% vs. 1,9% in 2005. De verschillen worden iets groter wanneer we rekening houden met het feit dat veel asielzoekers slechts een deel van het jaar in Nederland zijn (door binnenkomst en vertrek in de loop van een jaar). Het gevonden percentage voor 2005 is vergelijkbaar met de bevindingen van eerder onderzoek voor 2004. Hoewel asielzoekers zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteitscijfers, zijn zij door hun geringe aantal slechts verantwoordelijk voor een beperkt deel van de geregistreerde criminaliteit. Het gaat hier om 0,5% tot 0,7% van de criminaliteitsverdachten in de onderzochte jaren als we er vanuit gaan dat niet-GBA-geregistreerde asielzoekers even vaak verdacht worden als GBA-geregistreerde asielzoekers. In alle onderzochte peiljaren komen COA-bewoners vooral in aanraking met de politie vanwege vermogensdelicten."

2 In hoeverre heeft de aanwezigheid van een locatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) in een buurt gevolgen voor de mate waarin reguliere buurtbewoners en overige reguliere gebruikers van de buurt (passanten en bedrijven) er het slachtoffer worden van criminaliteit?

"De wat paradoxale bevinding dat er enerzijds meer geregistreerd daderschap is onder asielzoekers terwijl anderzijds de aanwezigheid van een COA-locatie niet aantoonbaar gepaard blijkt te gaan met een grotere kans op slachtofferschap in de directe omgeving kan het volgende betekenen: een deel van de door asielzoekers gepleegde criminaliteit vindt niet

plaats in de directe omgeving van de COA-locaties, maar op de COA-locaties zelf en/of meer verspreid over de wijdere omgeving.”

Beoordeling

Is er een objectief waarneembare invloed waarmee geen of onvoldoende rekening is gehouden in het verdeelsysteem?	Misdrijven/overlast door asielzoekers waren er altijd al: werkaanbod werd meegenomen in de werklastmetingen.
Is het structureel?	Er zijn behoorlijke schommelingen in het aantal asielzoekers, afhankelijk van geopolitieke ontwikkelingen. Tevens blijven veel van de opvanglocaties maar voor een relatief korte termijn geopend en/of verhuizen asielzoekers naar een andere opvanglocatie. Het vraagstuk is tot nu toe altijd van tijdelijke aard geweest en vraagt daarom ook om tijdelijke oplossingen.
Blijft het niet beperkt tot één of enkele eenheden, en dus (vrijwel) uniek	Alle eenheden hebben er in meer of mindere mate mee te maken.
Is het voldoende substantieel	Nee. Misdrijven/overlast asielzoekers zaten al in de werklastmeting voor HBVS. Daarnaast concludeert het WODC-onderzoek dat “asielzoekers zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteitscijfers, maar door hun geringe aantal slechts verantwoordelijk zijn voor een beperkt deel van de geregistreerde criminaliteit. Het gaat hier om 0,5% tot 0,7% van de criminaliteitsverdachten.” Daarmee zal het niet boven de grens van 5% uitkomen.

Conclusie

Geen reden om het verdeelsysteem hiervoor aan te passen.

3. Toename toerisme: o.a. meldingen en aangiften

We beschouwen dit thema iets breder dan alleen toerisme: het gaat om substantieel meer bezoekers c.q. toegenomen mobiliteit als gevolg van toerisme, forensen, evenementen, congresbezoekers etc. De vraag is welk werk deze ‘niet inwoners’ in een andere gemeente veroorzaken voor de politie.

We lichten het vraagstuk toe aan de hand van een voorbeeld van de gemeente Amsterdam, maar uit eerdere ervaringen weten we dat dit ook speelt in andere gemeenten en mogelijk zelfs op het niveau van een eenheid. Voorbeelden van andere gemeenten zijn Volendam, Roermond, Muiden, Den Haag, Kaatsheuvel, Maastricht etc.

Informatie/bronnen:

Citaten en tabellen hieronder zijn uit Memo Toelichting criminaliteit i.r.t. toerisme van de Nationale Politie uit begin 2018. Dit onderzoek keek primair naar de eenheid Amsterdam in vergelijking tot de andere grote steden. In deze vergelijking zijn de incidentcijfers van

Amsterdam afgezet tegen de cijfers van de andere drie grote steden: Utrecht, Den Haag en Rotterdam.

Incidenten

In het onderzoek is gekeken naar een aantal maatschappelijke klassen (MK's) met delictsvormen waarbij toeristen vermoedelijk een rol spelen. Dit kan zowel in de vorm van slachtoffer dan wel verdachte/overtreder zijn. De relevante MK's zijn vervolgens opgedeeld in drie categorieën, te weten:

1. diefstal/zakkenrollerij;
2. overlast;
3. alcohol/drugs.

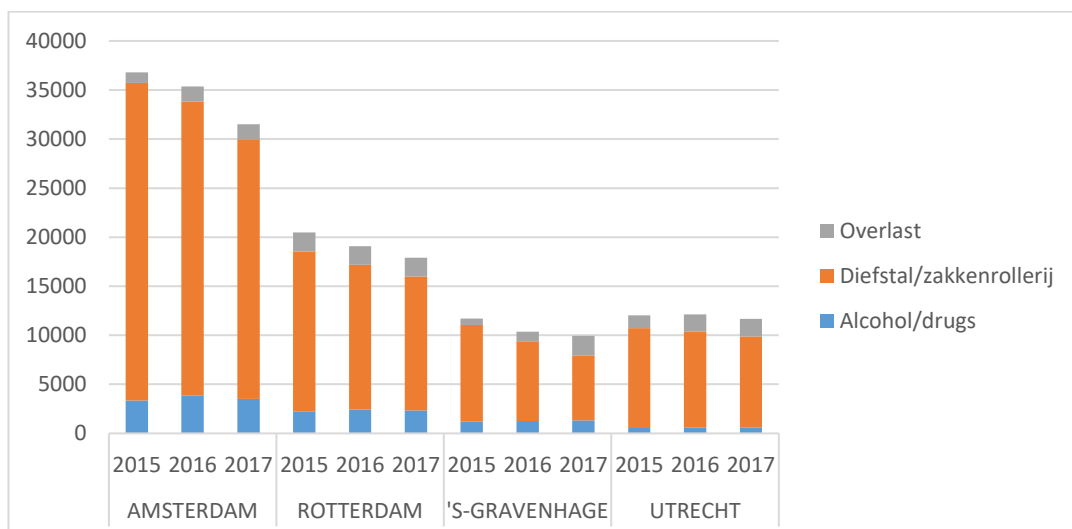
Over de jaren heen en binnen de vier grote steden blijft het aantal incidenten met betrekking tot alcohol- en drugsgebruik stabiel. Amsterdam staat van de vier steden bovenaan maar geeft geen extreme uitschieter. Dit is een in de afgelopen jaren gelijk blijvend beeld.

Binnen de categorie overlast is de trend binnen de vier grote steden een lichte stijging van het aantal incidenten. Amsterdam staat in de rangschikking op de derde plaats.

Het aantal incidenten binnen de categorie diefstal/zakkenrollerij is in de afgelopen 3 jaar afgenomen in alle vier de grote steden. Daarentegen steekt Amsterdam nog steeds met kop en schouders boven Rotterdam, Den Haag en Utrecht uit. Amsterdam heeft een aandeel van 46% in het totaal van de vier grote steden binnen de categorie diefstal/zakkenrollerij.

Het aantal incidenten binnen de laatst beschreven categorie neemt af, ondanks het jaarlijks groeiend aantal toeristen in de hoofdstad.

Grafiek 1: Aantal incidenten in 4G over drie categorieën

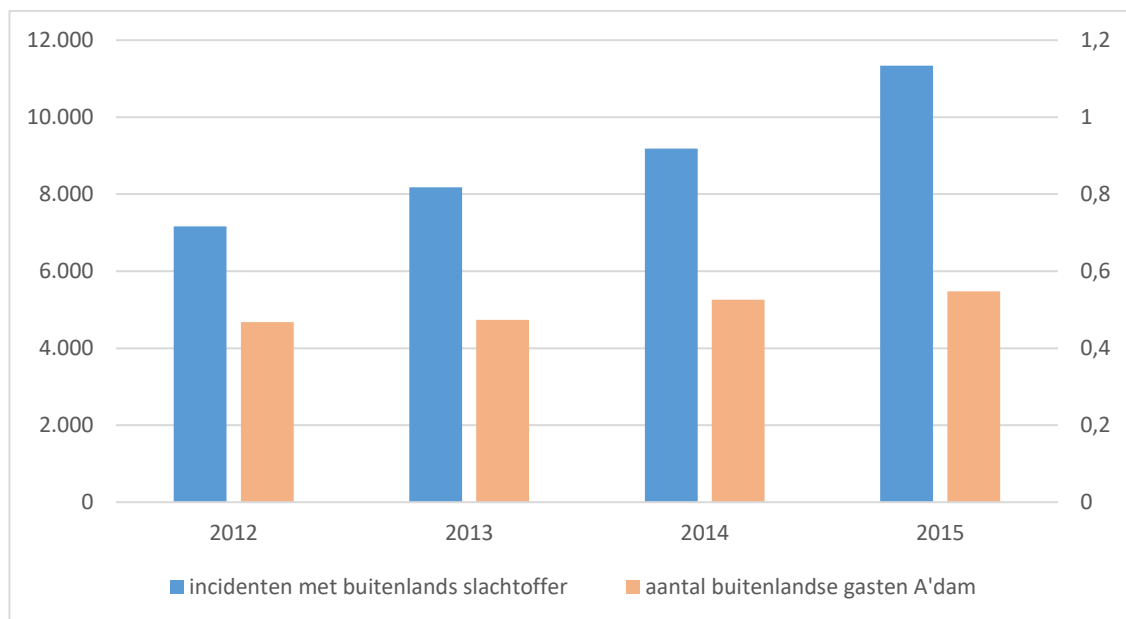


Slachtofferschap

Door Andrew M. Lemieux en Wouter Steenbeek is een onderzoek² uitgevoerd naar het slachtofferschap van toeristen in Amsterdam. Hieruit komt naar voren dat de kans op slachtofferschap bijna 19 keer hoger is onder toeristen dan onder Amsterdammers. Tevens blijkt uit de analyse van de Eenheid Amsterdam over de impact van het toenemend toerisme op de veiligheid en leefbaarheid in Amsterdam, dat het aantal incidenten met een buitenlands slachtoffer door de jaren heen toeneemt. In 2015 is een stijging zichtbaar van 23 procent ten opzichte van 2014. Uit vergelijkbare onderzoeken is bekend dat toeristen relatief vaker het slachtoffer zijn van een delict en dat dit fenomeen zich niet alleen in Amsterdam voordoet. Niet bekend is of dit overal in gelijke mate het geval is als in Amsterdam.

Ruim elf procent van alle incidenten met een slachtoffer in de eenheid Amsterdam in 2015, betreft een incident met een buitenlands slachtoffer. Zij worden voornamelijk slachtoffer van zakkenrollerij en eenvoudige diefstal. Wanneer het aantal incidenten met een buitenlands slachtoffer binnen de gemeente Amsterdam wordt afgezet tegen het aantal buitenlandse gasten in Amsterdam³, dan valt op dat de stijging niet gelijk oploopt (zie Figuur 2).

Figuur 2: Aantal incidenten met buitenlands slachtoffer tov aantal buitenlandse gasten in A'dam



² 'Beroemd en berucht. Criminaliteit in Amsterdam. Toeristen en criminaliteit' (2016); Lemieux, A. M., Steenbeek W.

³ <https://opendata.cbs.nl/statline/>

Beoordeling

Is er een objectief waarneembare invloed waarmee geen of onvoldoende rekening is gehouden in het verdeelsysteem?	<p>In het HBVS is rekening gehouden met de hoge werklust van grotendeels stedelijke regio's, onder andere door een opslag voor proactie, preventie en probleemcumulatie. De werklust is daarnaast uitgedrukt in aantallen per 1.000 inwoners. Extra werk a.g.v. bezoekers/mobiliteit leidt tot een relatief hogere score, omdat dat werk alleen wordt gedeeld op de eigen inwoners.</p> <p>Daarnaast is het Regionaal Klantenpotentieel (RKP) per inwoner opgenomen als omgevingskenmerk voor de werksoorten opsporing en handhaving. Een hoge RKP-waarde per inwoner veronderstelt een grote mate van centrumfunctie.</p> <p>De vraag is echter wel of het Regionaal Klantenpotentieel als omgevingskenmerk goed genoeg rekening houdt met de toegenomen mobiliteit. Ook binnen het Gemeentefonds wordt naar het effect van deze variabele gekeken.</p>
Is het structureel?	Volgens prognoses gaat het aantal bezoekers nog toenemen.
Blijft het niet beperkt tot één of enkele eenheden, en dus (vrijwel) uniek	Het vraagstuk speelt niet alleen in Amsterdam. Er zijn meer gemeenten in Nederland met aanzienlijke bezoekersstromen (niet alleen toerisme). Dat kan dus ook gaan om toerisme in andere steden, gemeenten waar veel bezoekers komen voor evenementen of om te werken of om bezoekers die makkelijk vanuit Duitsland en België naar Nederland reizen met gevolgen voor criminaliteit of openbare orde vraagstukken.
Is het voldoende substantieel	Vanwege het gebrek aan betrouwbare bronnen nu niet te zeggen.

Conclusie

In het HBVS is rekening gehouden met de hoge werklust van grotendeels stedelijke regio's onder andere door een opslag voor proactie, preventie en probleemcumulatie. Ook door de wijze van berekenen van de werklust (uitgedrukt per 1.000 'eigen' inwoners) is rekening gehouden met het extra werk in verband met bezoekers.

Mobiliteit en bezoekers in een stad of eenheid gaat echter een steeds grotere rol spelen. De buitengrenzen zijn letterlijk en figuurlijk vervaagd en een bezoek aan en ander land is bijna hetzelfde als het nemen van de bus. Het effect van mobiliteit zou nader onderzocht moeten worden. Dit speelt overigens slechts in een beperkt aantal gemeenten.

Nu geen reden om het verdeelsysteem zelf aan te passen. Wel zien wij redenen om nader onderzoek te doen of toegenomen mobiliteit mogelijk tot extra politiewerk leidt en welke oplossing daarvoor passend is, indien dat het geval is.

4. Grensproblematiek: o.a. grensoverschrijdende criminaliteit

Informatie/bronnen:

In het HBVS is rekening gehouden met de criminaliteitsdruk van over de grens via de omgevingsvariabele *grensgemeente* waarvan het merendeel van de Limburgse gemeenten profiteren. Tevens zijn de internationale rechtshulpverzoeken als werklastbepalende factor opgenomen. Daarnaast is Limburg bij de invoering van het herijkte BVS gecompenseerd voor een groot verschil tussen de verdeling op basis van werklast en de verdeling op basis van omgevingsfactoren. Er is in het HBVS dus rekening gehouden met de grensligging van Limburg en met de werklast die met de omgevingsfactoren moeilijk te vangen bleek.

Uit een benchmark naar de werkbelasting Nationale Politie blijkt dat de eenheid Limburg vaak in de top 3 staat in de werkbelasting (aantal misdrijven, aangiften, prioriteit 1 meldingen etc. per fte Operationele Sterkte) en in de subtop met betrekking tot de intensiteit (het aantal misdrijven, aangiften, prio 1 meldingen per inwoner).

Uit de volgende tabel blijkt echter dat het aantal misdrijven structureel voor alle eenheden daalt, in de eenheden aan de grens meer dan gemiddeld.

Eenheid	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Amsterdam	100	103	101	101	96	96	92	87
Den Haag	100	100	93	87	82	77	74	66
Limburg	100	102	98	92	88	82	75	67
Midden-Nederland	100	96	92	90	84	82	79	72
Noord-Holland	100	99	92	90	84	80	73	62
Noord-Nederland	100	99	95	90	84	81	77	67
Oost-Brabant	100	99	98	96	87	84	79	69
Oost-Nederland	100	99	96	91	82	77	75	66
Rotterdam	100	108	103	99	92	89	88	79
Zeeland-West-Brabant	100	99	98	90	84	80	74	65
Totaal	100	100	96	92	86	82	78	70

Index aantal misdrijven 2010-2017, 2010 = 100⁴

Beoordeling

Is er een objectief waarneembare invloed waarmee geen of onvoldoende rekening is gehouden in het verdeelsysteem?	In het HBVS is al rekening gehouden met het effect van ligging aan de grens.
Is het structureel?	Nvt

⁴ Sinds mei 2015 worden meldingen van fraude met onlinehandel in BVH als misdrijf geregistreerd. Hierdoor is horizontale fraude in 2015 en 2016 gestegen.

Op 1 april 2017 is voor internetaangiften digid identificatie d.m.v. sms doorgevoerd. De schatting is dat dit in 2017 een extra daling van circa 40.000-50.000 misdrijven tot gevolg had.

Blijft het beperkt tot één of enkele eenheden, en dus (vrijwel) uniek	Nvt
Is het voldoende substantieel	Nvt

Conclusie

In het HBVS is rekening gehouden met ligging aan de grens. Daarom geen reden om het systeem aan te passen.

5. Toegenomen/veranderde criminaliteit

Toegenomen/veranderde criminaliteit is een verzamelcategorie waarin de volgende subthema's vallen:

1. Ondernijning,
2. Internationalisering,
3. Drugscriminaliteit,
4. Terrorisme,
5. Breng- vs. haalwerk

Informatie/bronnen:

In het HBVS is rekening gehouden met de hierboven genoemde vormen van criminaliteit door bovenop de gemeten werklast een opslag voor proactie, preventie en probleemcumulatie te doen, waarvan de omvang is gebaseerd op een indicator voor de verschillen in veiligheidssituatie.

Ondernijning, Internationalisering, Drugscriminaliteit

Politiewerk gericht op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit, hetgeen een andere aanpak vergt dan andere vormen van criminaliteit, bestaat al een lange periode en onderzoeken en analyses geven het beeld dat zich hierin geen substantiële veranderingen voor doen.

Tegelijkertijd is duidelijk dat georganiseerde criminaliteit waar het gaat om de uitvoering van de criminele activiteiten voortdurend in beweging is. Werkgebieden veranderen: er worden bijvoorbeeld nieuwe smokkelroutes gebruikt en steeds omvangrijker partijen drugs gesmokkeld, criminele organisatie werken steeds meer over de grenzen. Op sommige terreinen neemt de professionaliteit van samenwerkingsverbanden toe en worden er op meerdere gebieden criminele activiteiten ontplooid. In het algemeen betreft het steeds (varianten op) de bekende vormen van (georganiseerde) criminaliteit, relatief slachtofferloos en met steeds een ondernijpend en ontwrichtend karakter.

Terrorisme

Rond het budgetverdeelsysteem is in 2007 een rapport opgeleverd waarin een analyse is uitgevoerd of een werksoort Nationale Veiligheid toegevoegd dient te worden aan het BVS. De conclusie uit dit onderzoek is dat de omvang van een dergelijke werksoort te gering was en te geconcentreerd op enkele plekken in het land om als werksoort op te nemen in een

verdeelsysteem. Wel is in de vorm van een doeluitkering voorzien in lokale omstandigheden die voldoende substantieel en structureel waren. In het HBVS is hierin geen verandering gekomen.

De toegenomen dreiging van terrorisme betekent aanzienlijk meer aandacht en inspanning van de politie op dit terrein, door heel Nederland en voor alle eenheden. Evenals bij het onderzoek naar Nationale Veiligheid geldt dat er lokale omstandigheden kunnen zijn die zodanig substantieel en structureel zijn dat extra politiecapaciteit op die plaats (eenheid) een oplossing moet bieden. De beschikbare informatie is ontoereikend om daarover een oordeel te kunnen vellen.

Breng- vs. haalwerk

Waar er sprake is van een afname van de geregistreerde criminaliteit, is onduidelijk of er sprake is van een afname van de criminaliteit of van de aangiftebereidheid en of er daarbij zodanige verschillen zijn tussen de eenheden dat dit een aanpassing in het verdeelsysteem rechtvaardigt. Het WODC doet op dit moment onderzoek naar het zogenaamde dark number. De resultaten daarvan zijn nu nog niet bekend.

Beoordeling

Is er een objectief waarneembare invloed waarmee geen of onvoldoende rekening is gehouden in het verdeelsysteem?	Er is geen informatie beschikbaar die wijst op een zodanige ontwikkeling dat het verdeelsysteem hierin onvoldoende voorziet.
Is het structureel?	Ondermijning, Internationalisering en Drugscriminaliteit zijn structureel. Van terrorisme moet die afgewacht worden. Voor de afname van de criminaliteit en de oorzaak daarvan dienen de resultaten van het onderzoek van het WODC afgewacht te worden.
Blijft het beperkt tot één of enkele eenheden, en dus (vrijwel) uniek	Het speelt in alle eenheden, maar er kan wel sprake zijn van verschillen tussen de eenheden.
Is het voldoende substantieel	De beschikbare informatie wijst niet op substantiële verschillen tussen de eenheden. De informatie over mogelijke verschillen en de omvang daarvan is echter zeer beperkt en te weinig gedetailleerd naar verschillende locaties. Nader onderzoek is nodig om hierover uitspraken te kunnen doen.

Algemene conclusie

In HBVS is met veel zaken al rekening gehouden. De beschikbare informatie voor het beantwoorden van verdeelvraagstukken is te beperkt om te beoordelen of er redenen zijn om het systeem aan te passen. Daarom wordt geadviseerd hier verdiepend onderzoek naar te doen om te bezien of er zodanige verschillen zijn tussen eenheden zijn dat aanpassingen nodig zijn.

6. Probleemcumulatie: samenloop van complexe en actuele veiligheids- en openbare orde onderwerpen

In het HBVS is rekening gehouden met de hoge werklast van grotendeels stedelijke regio's, onder andere door een opslag voor proactie, preventie en probleemcumulatie voor de componenten opsporing en handhaving.

Beoordeling Probleemcumulatie

Is er een objectief waarneembare invloed waarmee geen of onvoldoende rekening is gehouden in het verdeelsysteem?	In HBVS is hier al rekening mee gehouden door de opslag voor (onder andere) probleemcumulatie. Het is mogelijk dat die opslag in de afgelopen jaren veranderd is, maar dat geldt dan voor alle gemeenten/eenheden. De misdrijven en aangiften lopen in ieder geval terug.
Is het structureel?	Nvt
Blijft het beperkt tot één of enkele eenheden, en dus (vrijwel) uniek	Nvt
Is het voldoende substantieel	Nvt

Conclusie

In HBVS is rekening gehouden met opslag voor probleemcumulatie. Daarom geen reden om het systeem aan te passen.