

Offerte Evaluatie  
Budgetverdeelsysteem  
Nederlandse Politie

t.b.v. Directie Politie en  
Veiligheidsregio's van het  
Ministerie van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties

Versie beheer

Versie	Datum	Korte beschrijving wijzigingen
0.1	23-12-08	Opzet offerte
0.2	14-01-09	Versie voor review
1.0	16-01-09	Definitief

Naam auteur(s):

Capgemini Consulting

Twynstra Gudde

OBMC Consulting

drs. M.C.A.B. Hols

drs. R.J. Morée MBA

drs. P.F. Rozenberg MPA

## Offerte Evaluatie Budgetverdeelsysteem Nederlandse Politie

Naam auteur(s):

drs. M.C.A.B. Hols (Capgemini Consulting)

drs. R.J. Morée MBA (Twynstra Gudde)

drs. P.F. Rozenberg MPA (OBMC Consulting)

Bedrijfsnaam: Capgemini Nederland B.V.

Plaats: Utrecht

Datum: 15 januari 2009

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Bekostiging van de politie: het BVS	3
1.2	Onderzoeken naar grensregio en centrumfunctie	4
1.3	Huidige vraagstelling	4
<b>2</b>	<b>Visie op de vraagstelling</b>	<b>6</b>
2.1	Nadere analyse op onderdelen	6
2.2	Randvoorwaarden onderzoek	8
<b>3</b>	<b>Plan van Aanpak</b>	<b>9</b>
3.1	Fase 1 Voorbereiding	9
3.2	Fase 2 Inventarisatie	10
3.3	Fase 3 Analyse	10
3.4	Fase 4 Rapportage	14
3.5	Secretariaatvoering	14
3.6	Overige activiteiten	14
3.7	Projectstructuur	15

# 1 Inleiding

## 1.1 Bekostiging van de politie: het BVS

De bekostiging van de Nederlandse politie kent een rijke historie die onder andere voert langs de PKP-operatie, de introductie van het BVS en de aanpassingen en herzieningen daarvan naar aanleiding van de werkzaamheden van bijvoorbeeld de Stuurgroep Implementatie en Modernisering Politiezorg (de STIMP onder voorzitterschap van prof. Van der Zwan) en de Commissie Evaluatie en Herziening BVS (de commissie Dijkstal).

Kenmerkend daarbij is dat wordt gestreefd naar een *rechtvaardige* verdeling van het (schaarse) budget en dat elke aanpassing/herziening/actualisatie die tot *achteruitgang* van korpsen leidt commotie geeft. Vandaar dat *stabiliteit* van het model altijd wenselijk werd geacht. Teneinde beide aspecten met elkaar te verenigen is periodiek een herijking noodzakelijk. De parameters waarmee het budget voor 2009 verdeeld wordt zijn geschat op de waarheid van 2004, terwijl de waarheid van 2009 zeer waarschijnlijk anders is. Verschil in (relatieve) waarheden leidt tot een onrechtvaardige verdeling. Te lang wachten met herijken, leidt tot mogelijk grote schokken.

De Stuurgroep Evaluatie en Herziening Budgetverdeelsysteem Nederlandse politie heeft in 2004 onderzoek verricht naar het toenmalige budgetverdeelsysteem. Deze Stuurgroep, welke werd voorgezeten door Hans Dijkstal, werd ondersteund door een Projectgroep en door adviseurs van Capgemini. De bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen in het rapport "Eerlijk verdeeld?". Mede op basis van de bevindingen en adviezen van de "Commissie Dijkstal" is in 2005 het huidige BVS ontwikkeld.

In dit nieuwe en huidige BVS worden vier werksoorten onderscheiden, te weten:

- Opsporing
- Handhaving
- Intake & Service
- Noodhulp.

De in 2005 gemeten werklast (onderzoeksjaar 2004) per werksoort per onderzocht korps is financieel vertaald (inclusief opslagen voor operationele ondersteuning en overhead & leiding). Vervolgens is er een statistische relatie gelegd tussen de gemeten werklast (in euro's) per werksoort en verschillende omgevingskenmerken die de hoogte van die werklast zouden kunnen verklaren. Uiteindelijk is gekozen voor de statistische relatie die op dat moment de beste 'fit' had met de werkelijkheid. In onderstaande tabel is weergegeven welke statistische gegevens gekozen zijn voor de verklaring van de hoogte van de werklast per werksoort:

Omgevingskenmerken	Werksoorten			
	Opsporing	Handhaving	Intake	Noodhulp
Inwoners	X	X	X	X
Omgevingsadressendichtheid	X	X		X
Horecavestigingen	X	X		
Uitkeringen ABW e.a.	X			
Uitkeringen ABW uitsluitend		X		
Niet-Nederlanders	X			
Centrumgemeente	X	X		
Verhuismobiliteit			X	
Oppervlakte land				X
Eenpersoonshuishoudens			X	

Sinds invoering van dit nieuwe model is de budgetverdeling tussen de korpsen gewijzigd als gevolg van nieuwe waarden van de verschillende omgevingskenmerken. De vraag is of de 'fit' van 2004/2005 nog geldt voor 2008/2009.

## 1.2 Onderzoeken naar grensregio en centrumfunctie

Bij de totstandkoming van het huidige BVS zijn specifieke regionale bijdragen zoals voor landsgrenzen, binnenwater en Waddeneilanden, welke wel bestonden in het vorige BVS, komen te vervallen. Aarzelingen vanuit de regio Limburg-Noord over het vervallen van de specifieke bijdragen in verband met grensproblematiek hebben er toe geleid, dat deze regio nader onder de loep is genomen ten tijde van de ontwikkeling van het nieuwe BVS. Het is niet mogelijk gebleken om dit binnen het ontwikkelde BVS op te vangen in één of meerdere voorspellende variabelen, in de zin van variabelen die ‘ook over de grens kijken’ en recht doen aan de specifieke aantrekkingskracht van de Nederlandse grensgemeenten en grote steden voor buitenlandse bezoekers. Om toch aan de grensregioproblematiek bij Limburg-Noord tegemoet te komen is een brugvariabele gebruikt door in het huidige BVS aan de in de betreffende politieregio gelegen steden Venlo en Roermond in de formules met omgevingskenmerken de waarde van 0,5 voor de dummyvariabele grootstedelijke gemeente toe te kennen. Enkele grensregio’s (met name het korps Limburg-Noord) hebben aangegeven, dat ook met deze brugvariabele onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de extra benodigde politiecapaciteit die de grensproblematiek voor deze korpsen met zich meebrengt.

Bij de invoering van het nieuwe BVS is door de minister van BZK toegezegd om nader onderzoek te doen naar de bijzondere omstandigheid van het zijn van grensregio. Dit onderzoek wordt momenteel uitgevoerd door een gezamenlijk team van Capgemini Consulting, OBMC Consulting en Twynstra Gudde.

Op 23 november 2007 hebben de directeur Politie van het ministerie van BZK en de korpsbeheerder van de politieregio Gelderland-Zuid gesproken over de juistheid van de voorspelling van de relatieve werklast voor de politieregio Gelderland-Zuid in de werksoorten handhaving en opsporing van het nieuwe budgetverdeelstelsel (BVS). Als resultaat van dit gesprek is aan Gelderland-Zuid toegezegd een onderzoek te laten uitvoeren of met een verfijning van het omgevingskenmerk ‘centrumgemeente’ tegemoet gekomen kan worden aan de gevoelens van Gelderland-Zuid. Ook dit onderzoek wordt op dit moment uitgevoerd door Capgemini Consulting, OBMC Consulting en Twynstra Gudde.

Voor beide onderzoeken geldt dat de bevindingen niet direct zullen leiden tot aanpassingen in het huidige BVS, maar zullen worden meegenomen met de herijking in 2009.

## 1.3 Huidige vraagstelling

Bij de totstandkoming van het huidige BVS is afgesproken om periodiek een technische herijking te laten plaatsvinden. Uw vraag richt zich op deze (eerste) herijking van het BVS zoals ontwikkeld in 2005 en ingevoerd op 1 januari 2007. Concreet is het doel om tijdig de beschikking te hebben over een herijkt BVS waarmee op een billijke wijze het beschikbare budget voor 2011 en verder over de korpsen kan worden verdeeld. Daartoe wilt u:

- Benoemde tussenproducten:
  - o Een gestandaardiseerd meetinstrument waarmee op uniforme, acceptabele en robuuste wijze de werklast van de onderscheiden werksoorten per korps kan worden bepaald.
  - o Het resultaat van het toepassen van dit instrument bij (een representatieve steekproef van) de 25 regionale politiekorpsen.
  - o Een gevoeligheidsanalyse van de fluctuaties in het budget per korps als gevolg van geactualiseerde omgevingskenmerken.
  - o Een visie met betrekking tot het vraagstuk of binnen het herijkte systeem sprake moet zijn van demping van budgetmutaties.

- **Benoemde diensten:**
  - o Gedurende het onderzoekstraject het uitvoeren van secretariaatwerkzaamheden.
  - o Het gevraagd en ongevraagd informeren van de voortgang en resultaten van het onderzoek.
  - o Het verzorgen van externe informatie en communicatie over de voortgang van de werkzaamheden en tussenproducten.
  - o Gedurende het onderzoek tot maximaal een half jaar na afronding een adequate telefonische bereikbaarheid voor vragen over het onderzoek en het model.

## 2 Visie op de vraagstelling

### 2.1 Nadere analyse op onderdelen

Uw offerteaanvraag met als kenmerk 2008-0000632755, de informatie zoals verstrekt tijdens de informatiebijeenkomst op donderdag 8 januari 2009 en onze expertise op het gebied van bekostigings- en budgetverdeelvraagstukken bij de Nederlandse politie brengen ons tot een aantal, dat wij in ons plan van aanpak mee zullen nemen om uw vraagstelling optimaal te beantwoorden.

#### *Peiljaar*

In de eerste plaats betreft dit het peiljaar voor de gegevensverzameling. Uit de informatiebijeenkomst hebben wij begrepen dat het ministerie van BZK uitgaat van het jaar 2007. Wij stellen evenwel voor om, indien technisch mogelijk, 2008 als peiljaar te hanteren. Het voordeel daarvan is dat bij de verwachte invoering van het herijkte BVS in 2011:

- de herijking is gebaseerd op gebaseerd op indicatorwaarden 2008 in plaats van 2007, waardoor er sprake is van recenter gegevensmateriaal.
- de confrontatie met de feitelijke uitgaven van de korpsen op de onderscheiden werksoorten kan worden gebaseerd op de jaarrekening 2008 en de begroting 2009. Ook hierdoor is sprake van recenter gegevensmateriaal; tegelijkertijd hebben de rekening 2008 en begroting 2009 ook een groter realiteitsgehalte (aansluiting bij de werkelijkheid) dan de rekening 2007/begroting 2008, omdat 2007 het eerste jaar van het destijds herziene BVS is.

#### *Steekproef of totale populatie*

De informatievoorziening bij de Nederlandse politie kent een jaarlijkse verbetering. Onze inschatting is dat het ten opzichte van eerdere bekostigingsonderzoeken in het kader van herijking van het BVS eenvoudiger is geworden om betrouwbare (werklast)gegevens te verzamelen. Wij zijn er daarom voorstander van om de werklast van alle korpsen in het onderzoek te betrekken. Hoewel dit iets bewerklijker zal zijn dan uit gaan van een steekproef van 10 – 15 korpsen, zijn wij van mening dat dit evenwel opweegt tegen het nadeel van een incomplete dataset waarop analyses worden gebaseerd. Bovenal heeft het meenemen van de totale populatie als voordeel dat na afloop geen van de korpsen zich kan beroepen op het feit dat – hoe wetenschappelijk verantwoord de steekproefomvang ook wordt vastgesteld – hun specifieke situatie afwijkt van de steekproefkorpsen. Dit is onzes inziens een belangrijk element voor de acceptatie van de uitkomsten.

#### *Demping van budgetmutaties*

Het vierde deelproduct zoals dat in uw vraagstelling is aangegeven, een visie met betrekking tot het vraagstuk of binnen het herijkte systeem sprake moet zijn van demping van budgetmutaties, zouden wij aan het begin van de opdracht vanuit een theoretische benadering willen beantwoorden. De Begeleidingsgroep en Stuurgroep kunnen deze visie becommentariëren en vaststellen uitgaande van een herijking van het BVS (de introductie van bijvoorbeeld een zogenaamde ‘vaste voet’ kan tot demping van budgetmutaties leiden, maar zien wij vooral niet als een herijking maar als een fundamentele wijziging van het BVS). Als extremen zullen wij daarbij uitgaan van de volgende posities: volledige demping (waardoor bij gelijkblijvend macrobudget er *de facto* dus niets verandert) en volledige doorwerking (waardoor zeer grote budgetmutaties kunnen ontstaan). Vanuit deze extremen zullen wij twee tussenscenario's beschrijven met elk hun voor- en nadelen. In een overleg met de Begeleidingsgroep zullen wij het scenario met het meeste draagvlak identificeren en dit vervolgens aan de Stuurgroep



voorleggen. Aan het einde van het onderzoek, als het herijkte BVS is ontwikkeld, zullen wij vervolgens de uitkomst van het (zuiver) herijkte BVS en het herijkte BVS met toepassing van de in het begin van het onderzoek vastgestelde theoretische dempingsscenario aan de Begeleidings- en Stuurgroep presenteren.

#### *Transparantie*

Ons uitgangspunt bij het uitvoeren van het onderzoek is transparantie. Het moet voor BZK als opdrachtgever volstrekt helder zijn welke stappen zijn gezet, welke gegevens zijn opgevraagd, hoe deze gegevens zijn verwerkt, welke afwegingen zijn gemaakt, hoe formules tot stand zijn gekomen et cetera. Anders gezegd: het door ons uitgevoerde onderzoek moet 100% duplicerbaar zijn. Deze transparantie biedt BZK vervolgens ook de mogelijkheid om transparant te kunnen zijn over het herziene BVS naar belanghebbenden. Tevens is de genoemde transparantie wat ons betreft noodzakelijk voor het goed kunnen laten uitvoeren van de contra-expertise op ons onderzoek.

#### *Eenvoud*

Gerelateerd aan de hiervoor genoemde transparantie hechten wij ook veel belang aan de eenvoud van het BVS. Binnen de gegeven randvoorwaarden van uw vraagstelling – herijking en geen fundamentele herziening – zullen wij trachten om het BVS eenvoudiger te construeren.

#### *Communicatie*

De herziening van het BVS kan de korpsen sterk raken in hun budget. Vandaar dat wij naast de inhoudelijke uitwerking van het onderzoek in nauw overleg met Begeleidingsgroep, Stuurgroep en BZK als opdrachtgever aandacht willen schenken aan een goede communicatie over het onderzoek (inhoud en proces) richting de belanghebbenden op bestuurlijk, strategisch en tactisch niveau.

#### *Werklastmeting*

Voor de werklastmeting bij de korpsen zullen wij zoveel als mogelijk aansluiten bij de werklastmeting zoals die in het huidige BVS is gehanteerd. Wel zullen wij:

- de elementen van de werklastmeting kritisch bezien op nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld internetaangiften);
- een instrument voor de werklastmeting ontwikkelen op basis van de hiervoor genoemde principes van transparantie en eenvoud;
- met experts op het gebied van informatievoorziening bij de korpsen (ook justitieel) en inhoudelijke experts op de vier werksoorten de ontwikkeling van het instrument bespreken om met hen tot een geaccepteerde, vereenvoudigde en transparante herijking van de werklastmeting te komen.

#### *Bijzondere onderwerpen*

U hebt gevraagd in de herijking aandacht te schenken aan een aantal bijzondere onderwerpen zoals de grensregioproblematiek, de centrumfunctie van gemeenten en de aansluiting bij het te ontwikkelen budgetmutatievolgsysteem.

Voor deze bijzondere onderwerpen geldt dat de combinatie van (de betrokken medewerkers van) Capgemini, OBMC Consulting en Twynstra Gudde het mogelijk maakt om deze

bijzondere onderwerpen snel in het herijkingsonderzoek te integreren. Wij zijn immers op dit moment bezig met de afronding van de genoemde onderzoeken naar grensregio-problematiek en de centrumfunctie van gemeenten. Daarnaast is Sogeti (dochterorganisatie van Capgemini) bezig met de ontwikkeling van het budgetmutatievolgsysteem. De rekenregels van het herijkte BVS dienen op eenvoudige wijze in dit systeem te kunnen worden ingebracht.

Een ander bijzonder onderwerp waar wij in het kader van de acceptatie van de uitkomsten aandacht aan zouden willen besteden is het door de korpsen eerder aangedragen aspect van de zogenaamde probleemcumulatie. Of van dit aspect ook daadwerkelijk sprake is, zal (moeten) blijken uit de werklastmeting.

## 2.2 Randvoorwaarden onderzoek

Mede vanuit de offerteaanvraag hebben wij de volgende randvoorwaarden als meest belangrijk gestedilleerd:

- Het betreft een herijking van het bestaande BVS en niet de ontwikkeling van een fundamenteel nieuw BVS.
- Het herijkte BVS moet beschikbaar zijn voor de budgetverdelingen voor 2011 tot en met minimaal 2015.
- Het herijkte BVS moet blijven voldoen aan alle reeds geformuleerde eisen ten aanzien van wet- en regelgeving, actualisaties, gemeentelijke herindelingen etc.
- De hoogte van het macro budget zal niet wijzigen als gevolg van deze herijking.
- Er zal een aansluiting moeten zijn tussen het eindproduct van onderhavig project en het budgetmutatievolgsysteem welke door Sogeti in opdracht van het ministerie van BZK wordt ontwikkeld.
- Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op het macro budget dat via het BVS over de 25 regiokorpsen wordt verdeeld. Het Klpd valt dus buiten het onderzoekskader.
- Het onderzoek gaat uit van het huidige politiebestedel. Beleidsmatig aangekondigde plannen tot samenvoeging van korpsen en het introduceren van een 'shared service dienst' worden niet in het onderzoek meegenomen.
- Ten einde tot een goede en tijdige uitvoering van de werkzaamheden te komen, gaan wij ervan uit dat het ministerie van BZK, het ministerie van Justitie (inclusief het Parket-Generaal) en de verschillende politiekorpsen alle medewerking verlenen en alle voor dit onderzoek benodigde informatie binnen de aangegeven termijnen zullen aanleveren.
- De uit te voeren contra-expertise dient voor oplevering van het eindrapport plaats te vinden. Dit betekent concreet dat wij eind november 2009 een toetsbaar product voor de contra-expertise gereed hebben, zodat de contra expertise medio december kan zijn afgerond. De consequentie hiervan is dat de opdrachtgever (BZK) tijdig opdracht verleent aan de expert die de contra-expertise zal verrichten.
- Waar de opdrachtgever concludeert dat inhoudelijk aanvullende onderzoeksopdrachten gedurende het onderzoek noodzakelijk zijn, zullen wij deze met de capaciteit vanuit de samenwerking tussen Capgemini, OBMC Consulting en Twynstra Gudde invullen. Mochten deze aanvullingen het behalen van de opleverdatum van 2 januari 2010 in gevaar brengen, dan zullen wij dat terstond melden.

## 3 Plan van Aanpak

Ons plan van aanpak borduurt voort op hetgeen wij in het hoofdstuk Visie op de vraagstelling hebben aangegeven en is er uiteraard op gericht om op een efficiënte en effectieve wijze uw vraagstelling te beantwoorden.

Het plan van aanpak kent de volgende fasen:

1. Voorbereiding
2. Inventarisatie
3. Analyse
4. Rapportage

### 3.1 Fase 1 Voorbereiding

In de voorbereidingsfase staan de volgende activiteiten centraal:

- opstellen van een communicatieplan (communicatie en communicatiemomenten richting belanghebbenden qua inhoud en proces);
- opstellen visie op demping van budgetmutaties;
- ontwikkelen van een gestandaardiseerd meetinstrument voor de werklasmeting;
- het maken van een keuze over het peiljaar voor de herijking;
- het identificeren/benoemen van contactpersonen bij de korpsen;
- het verzamelen van basisinformatie over de korpsen (jaarrekening, begroting, organisatie- en formatieplan e.d.).

Het *communicatieplan* identificeert de belanghebbenden, de communicatiemomenten en de communicatiemiddelen in relatie tot het onderzoek (zowel inhoudelijk als procesmatig). Het communicatieplan zal pragmatisch van opzet zijn en zullen wij, indien gewenst, afstemmen met de communicatieafdeling van BZK om de eenheid in communicatie te bewaken.

De *visie op demping van budgetmutaties* zullen wij zoals hiervoor beschreven (zie hoofdstuk 2) opstellen en afstemmen met Begeleidingsgroep en Stuurgroep. Bij het opstellen van de notitie betrekken wij ook de ervaring van BZK met eerdere demping van budgetmutaties.

Het *gestandaardiseerd meetinstrument werklasmeting* zullen wij opstellen aan de hand de eerdere AEF-werklasmeting, aangevuld met nieuwe inzichten en afgestemd met experts op het gebied van informatievoorziening bij de politie – om de mogelijkheden en onmogelijkheden van de gewenste gegevensverzameling te bezien – en experts binnen Politie Nederland op het gebied van de vier werksoorten. Met deze experts willen wij ook graag verkennen hoe werklasmeting die zich niet direct vertaalt in harde registraties (bijvoorbeeld aangiften en aangeleverde verdachten) toch betrouwbaar en objectief in de werklasmeting kan worden betrokken. Als ook dit element in de werklasmeting kan worden betrokken, kan dit als (positief) gevolg hebben dat korpsen die investeren in veiligheid door 'aan de voorkant van het probleem te gaan zitten' niet bij herijking worden gekort in budget omdat het aantal aangiften en dergelijke voor hun korps is teruggelopen. Wij verwachten dat de acceptatie van het herijkte BVS ook hierdoor kan worden vergroot. Uiteraard stemmen wij vooraf met u af of een dergelijke uitbreiding van de werklasmeting als herijking of fundamentele wijziging moet worden gezien. Het uitgangspunt zijn de volgende brongegevens per werksoort:

- Opsporing: Aangiften en misdrijven
- Handhaving: Aangiften, misdrijven, verkeersongevallenregistraties en bekeuringen
- Noodhulp: Meldingen en tijdsmetingen
- Intake & Service: Aangiften, tijd en aantal oproepen (Telefonie)

Voor het *maken van een keuze voor het peiljaar* zullen wij een beknopte notitie voorbereiden met daarin de voor- en nadelen van de keuze voor 2007 of 2008 als peiljaar. Als de voorkeur aan uw zijde bestaat voor 2008, zullen wij bezien of in de planning van het onderzoek met het indienen van de jaarrekening 2008 rekening kan worden gehouden.

Het *identificeren van de contactpersonen* bij de korpsen willen wij uitvoeren door middel van een brief vanuit BZK aan de korpsbeheerders en de korpschefs waarin hen wordt gevraagd aan te geven wie als contactpersonen vanuit de korpsleiding, voor de informatievoorziening in het algemeen en de vier werksoorten in het bijzonder door het korps worden aangewezen.

Voor het *verzamelen van de basisinformatie over de korpsen* zullen wij eerst aansluiting proberen te zoeken bij hetgeen BZK reeds centraal heeft geregistreerd. Ontbrekende zaken zullen wij gericht bij de korpsen opvragen via de betreffende contactpersoon bij het korps.

De genoemde activiteiten leiden tot tussenproducten die langs Begeleidingsgroep en Stuurgroep zullen worden geleid ter accordering. Samenvattend zijn dat:

- Het communicatieplan
- De notitie met een visie op demping
- De beschrijving van de meetmethodiek

### **3.2 Fase 2 Inventarisatie**

In de inventarisatiefase gaat het om het toepassen van het ontwikkelde instrument voor werklasmeting. Dit betekent dat wij tot vulling van het instrument moeten komen door de volgende stappen (en ook in deze prioriteitsvolgorde):

- het zoveel als mogelijk vanuit standaard queries uit centrale databases verkrijgen van werklastegevens
- het vanuit standaard queries uit korpsdatabases verkrijgen van werklastegevens
- het via aanvullende enquêtes bevragen van de korpsen

Waar nodig zullen wij bij met korpsen groepsinterviews houden om de gegevensinventarisatie te verrijken. De door de korpsen aangewezen contactpersonen (algemeen of op de werksoorten) zullen in dat geval worden benaderd. Hierbij gaan we voornamelijk uit van vier werksessies, één per werksoort.

De mogelijkheid om met standaard queries te werken hebben wij in de voorbereidingsfase onderzocht in overleg met de experts die wij ook zullen benaderen voor het opstellen van het gestandaardiseerde instrument voor de werklasmeting.

### **3.3 Fase 3 Analyse**

In de analysefase ligt het zwaartepunt van dit onderzoek. Het gaat daarbij om de volgende analyses:

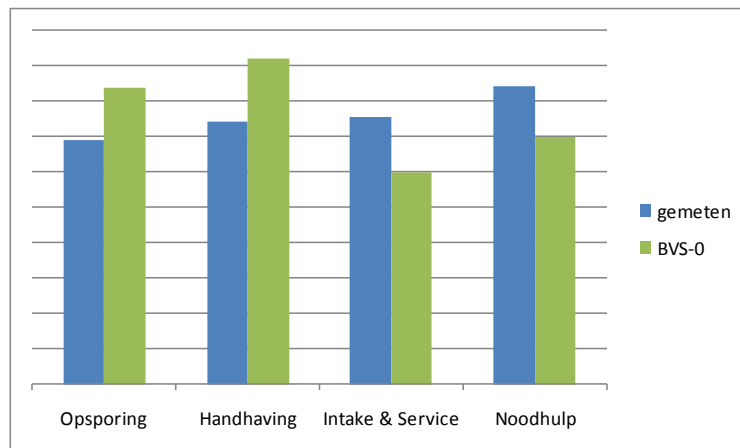
- aansluiting werklasmeting met het huidige BVS (inclusief waar nodig de herijking van indicatoren)
- gevoeligheidsanalyse fluctuaties in het budget
- analyse uitkomst herzien BVS in relatie tot demping budgetmutaties.

### Aansluiting werklust BVS

Het eindproduct van deze stap is het verklaren van de feitelijk gemeten werklust voor gekozen peiljaar 2007 (of 2008)<sup>1</sup> aan de hand van omgevingskenmerken. Wij stellen voor het proces om dit eindproduct te realiseren in een aantal stappen te laten verlopen. Hierna beschrijven wij die stappen en zullen deze aan de hand van een aantal figuren illustreren. Deze figuren zijn gebaseerd op fictieve cijfers!

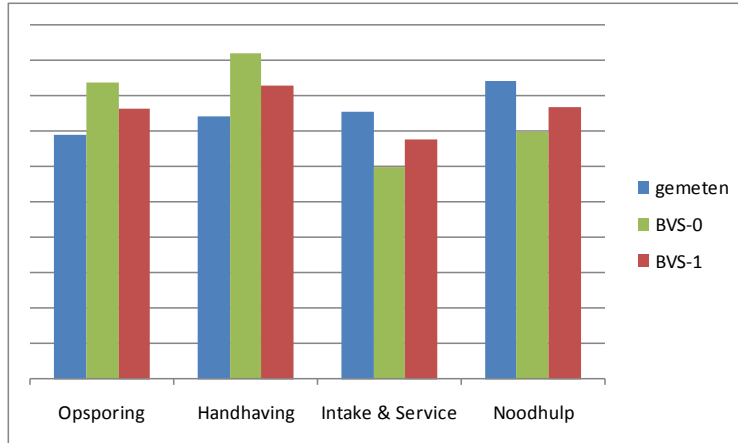
Eerst zal een vergelijking gemaakt worden tussen de feitelijk gemeten werklust voor 2007 (of 2008) en de werklust die berekend is op basis van de huidige set omgevingskenmerken in het BVS, de huidige parameterwaarden (zoals geschat op basis van 2004-data) en de voor 2007 (of 2008) van toepassing zijnde waarde van die omgevingskenmerken (waarbij voor inwoneraantal dus een meerjarig gemiddelde).

Uit deze vergelijking kan volgen dat het huidige BVS (binnen marges) een goede voorspelling heeft gemaakt van de feitelijk gemeten werklust per werksoort. Het is echter waarschijnlijker dat de verschillen tussen de feitelijke werklust (gemeten) en de theoretische werklust (berekend met BVS en aangegeven met BVS-0) te groot zijn (zie onderstaande figuur).

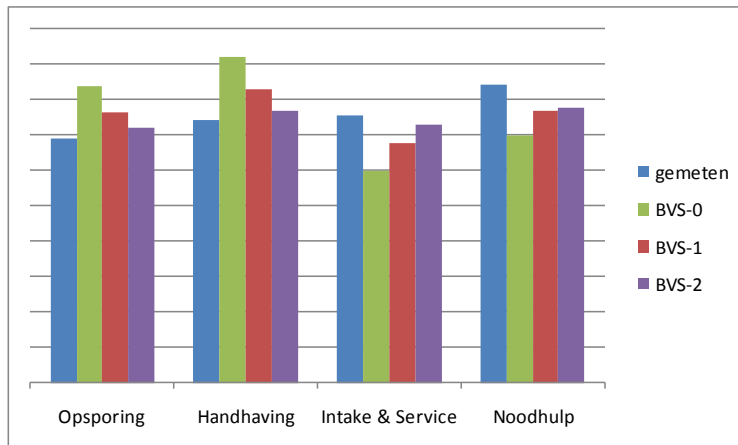


In dat geval zal in eerste instantie getracht worden tot een acceptabele aansluiting te komen door de huidige set omgevingskenmerken te handhaven, maar door een herschatting van de relaties tussen (feitelijke) werklust per werksoort en de omgevingskenmerken behorende bij die werksoort. In de volgende figuur is de voorspelde werklust met een herschat BVS in de legenda aangegeven met BVS-1.

<sup>1</sup> De keuze van het peiljaar (2007 of 2008) zal in de fase Voorbereiding worden gemaakt.



Mocht ook dit niet tot het gewenste resultaat leiden, dan zal er gezocht worden naar andere combinaties van omgevingskenmerken die wel leiden tot een acceptabele marge tussen ‘gemeten’ en ‘voorspeld’. Voor eventueel nieuw te gebruiken omgevingskenmerken moet wel een logische verklaring te vinden zijn waarom deze bijdraagt een hogere (of lagere) werklust voor die werksoort. Daarnaast moeten het variabelen zijn die buiten de directe invloedssfeer vallen van de korpsen. In volgende figuur is de werklust die voorspeld is op basis van een BVS met aangepaste omgevingskenmerken (en dus ook andere geschatte coëfficiënten) weergegeven als BVS-2.



Om te bepalen of marges wel of niet acceptabel zijn, zal worden aangesloten bij de toentertijd gehanteerde normering, tenzij er redenen zijn om hiervan af te wijken. Een besluit hierover zal in de Stuurgroep moeten plaatsvinden.

Randvoorwaarde voor deze stappen is dat in dit proces de besluiten van de Stuurgroep Centrumgemeente/Grensregio Problematiek zullen moeten worden meegenomen. Afhankelijk van deze besluiten zou het kunnen zijn dat het handhaven van de exact huidige set omgevingskenmerken niet acceptabel is. En dat bijvoorbeeld een grensregiovariabele geïntroduceerd moet worden of dat de variabele voor centrumgemeente gewijzigd moet worden in een glijdende schaal voor de mate van het hebben van een centrumfunctie.

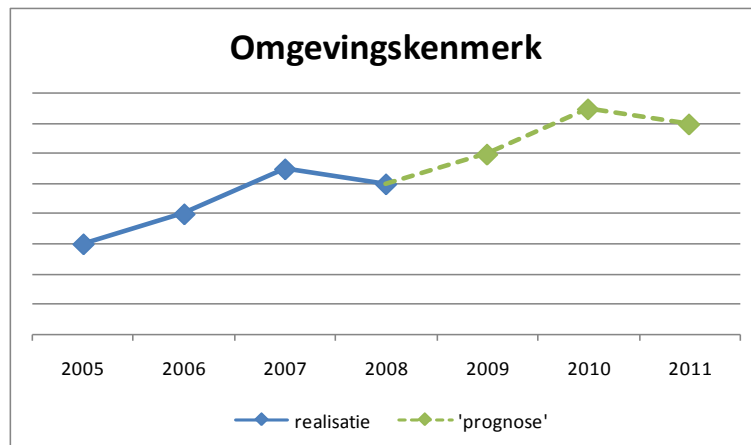
De uitkomsten van het BVS in relatie tot de feitelijke besteding van het budget door de korpsen, zoals wij die zullen onderzoeken, biedt vervolgens het inzicht of de budgetverhoudingen tussen de vier werksoorten aanpassing behoeven.

#### Gevoeligheidsanalyse

Eerste ervaringen met het huidige BVS leren dat als gevolg van het actualiseren van de omgevingskenmerken er onverwachte fluctuaties optreden. Ten behoeve van onderhavige herijking heeft de opdrachtgever verzocht om een rapportage waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke fluctuaties verwacht mogen worden op basis van het herijkte BVS. Wij stellen voor deze gevoeligheidsanalyse als hierna weergegeven uit te voeren.

Het uitgangspunt is het onderzoeksjaar waarop de herijking daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en waarop de coëfficiënten zijn geschat (voor deze toelichting is uitgegaan van 2008 als peiljaar). Vervolgens zullen de waarden van de omgevingskenmerken van jaren 2005 tot en met 2007 worden gebruikt als 'prognose' voor de jaren 2009 tot en met 2011. De ratio hierachter is dat kennelijk in deze achterliggende jaren dermate veel effecten zijn opgetreden, dat de mutaties in de omgevingskenmerken in die jaren bruikbaar zijn voor deze analyse.

De gerealiseerde groei/daling in de waarde van omgevingskenmerk "x" tussen 2005 en 2006 zal gehanteerd worden voor de mutatie 2008-2009. De periode 2006-2007 voor periode 2009-2010 etc. (zie onderstaande figuur).



Alle overige omgevingskenmerken én het macrokader blijven constant. Door deze analyse voor ieder omgevingskenmerk te uit te voeren is de gevoeligheid te bepalen van reële wijzigingen in het betreffende omgevingskenmerk op de budgetten. Aanvullend hierop zal ook een drietal gecombineerde scenario's van ontwikkelingen in de waarde van omgevingskenmerken worden gemaakt en doorgerekend. Uiteindelijk zal het in de werkelijkheid ook zo zijn dat (bijna) alle kenmerken jaarlijks wijzigen en elkaar versterken dan wel compenseren.

In de beschrijving van de effecten zullen de aspecten van meetfrequentie, meetmoment, voorspellende waarde en publicatiemoment worden meegenomen. Ten aanzien van de voorspellende waarde geldt dat er op dit moment maar één omgevingskenmerk is dat hierop kan worden beoordeeld, namelijk inwoneraantal. We zullen aangeven welke afwijkingen er de afgelopen jaren zijn geweest tussen de Primos prognose en de gerealiseerde waarde (met als bron het CBS).

### *Analyse herzien BVS in relatie tot demping budgetmutaties*

De hiervoor genoemde werkzaamheden leiden tot een (zuiver) herijkt BVS welke wij in de laatste analyseslag zullen confronteren met de eerdere besluitvorming in het onderzoek over de demping van budgetmutaties. De uitkomsten van deze confrontatie zullen leiden tot het op te leveren herijkte BVS.

### *Budgetmutatievolgsysteem*

Om een soepele aansluiting met Budgetmutatievolgsysteem te hebben, zal in een vroeg stadium contact opgenomen worden met Sogeti, de opdrachtnemer voor de ontwikkeling van dit systeem. De oplevering van dit systeem staat gepland eind mei 2009. Dat betekent dat er in het tweede half jaar voldoende tijd is om de data (omgevingskenmerken per gemeente) plus relaties (geschatte coëfficiënten per werksoort en omgevingskenmerk) in de gewenste vorm aan te leveren. Over deze aansluiting hebben wij reeds informeel contact gelegd met Sogeti.

## **3.4 Fase 4 Rapportage**

In de laatste fase van het onderzoek zullen wij een rapport opstellen met daarin:

- een gedegen verantwoording van het door ons uitgevoerde onderzoek
- een beschrijving/toelichting op de door de opdrachtgever benoemde tussenproducten
- een transparante beschrijving van het herijkte BVS

In de rapportagefase zal tevens de contra-expertise worden uitgevoerd door een door het ministerie van BZK aan te wijzen expert.

Het rapport zullen wij eerst in concept aanbieden aan de Begeleidingsgroep en na verwerking van de eventuele reacties van de Begeleidingsgroep aanbieden aan de Stuurgroep. Na de bespreking in de Stuurgroep zullen wij het rapport definitief maken en met de gevraagde instrumenten en producten niet later dan op 2 januari 2010 aanbieden aan de opdrachtgever.

## **3.5 Secretariaatvoering**

Wij zullen voor dit onderzoek ook het secretariaat voeren. Deze werkzaamheden bestaan in ieder geval uit:

- plannen van afspraken en bijeenkomsten voor de Begeleidingsgroep en de Stuurgroep alsmede overige vormen van overleg zoals deze uit de voorgestelde projectstructuur naar voren komen en deze vastleggen in een vergaderkalender;
- opstellen van voorstellen, nota's, agenda's en verslagen;
- voorbereiden van deze bijeenkomsten;
- het in logistieke zin ondersteunen van dit onderzoek, bijvoorbeeld het aanbieden van vergaderfaciliteiten.

## **3.6 Overige activiteiten**

Naast de activiteiten die wij in de hiervoor genoemde vier fasen zullen uitvoeren en de secretariaatvoering, zullen wij voorts gedurende de uitvoering van het onderzoek:

- Aan de hand van het communicatieplan de communicatie richting externe belanghebbenden verzorgen; we denken hierbij bijvoorbeeld o.a. aan een nieuwsbrief gedurende de uitvoering en informatiebijeenkomsten voor de diverse gremia.
- Gevraagd en ongevraagd de opdrachtgever informeren over de voortgang en resultaten van de werkzaamheden (door middel van telefonisch overleg en/of bijeenkomsten en/of voortgangsrapportages).



- Hieronder verstaan wij ook het minimaal tweewekelijks informeren van de projectbegeleider van het ministerie over de voortgang van het onderzoek door de commerciële en de inhoudelijke projectleiders.
- Beschikbaar zijn als vraagbaak met een vast contactpersoon in relatie tot het onderzoek en het model tot maximaal een half jaar na oplevering.

### 3.7 Projectstructuur

Wij stellen u de volgende projectstructuur voor.

