

Onderzoek naar toegenomen mobiliteit en veranderingen in criminaliteit



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

17 december 2019

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Contact

Ido Smits (i.smits@aef.nl)

Marc van der Laan (m.vanderlaan@aef.nl)

Michiel Ehrismann (m.ehrismann@aef.nl)

Danique van der Burg (d.vanderburg@aef.nl)

Referentie

GJ196/eindrapport

© 2019; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Probleemstelling.....	5
1.3 Context	6
1.4 Benadering.....	8
1.5 Leeswijzer.....	9
2 Onderzoeksaanpak	10
2.1 Stappen in het onderzoek	10
2.2 Methoden van dataverzameling.....	11
2.3 Beoordelingskader inventarisatie	13
2.4 Beoordelingskader analyse en beoordeling	14
3 Uitwerking thema's	18
3.1 Uitkomsten inventarisatie	18
3.2 Afbakening verschijnselen van veranderingen in criminaliteit	20
3.3 Afbakening verschijnselen van toegenomen mobiliteit.....	23
4 Veranderingen in criminaliteit	25
4.1 Drugsproductie, import en export.....	25
4.2 Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)	29
4.3 Toename van geweld in de onderwereld.....	31
4.4 Gedigitaliseerde criminaliteit	35
4.5 Cybercriminaliteit	36
4.6 Mensensmokkel	38
4.7 Contraterrorisme	40
4.8 Mobiel banditisme	41
5 Toegenomen mobiliteit	43
5.1 Toerisme.....	43
5.2 Forenzen.....	46
5.3 Internationalisering van criminaliteit	48
6 Conclusies en slotbeschouwing	50
6.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen	50
6.2 Conclusies	55
6.3 Slotbeschouwing	56
Bijlage I: Samenstelling begeleidingscommissie	59
Bijlage II: Bronnen	60
Bijlage III: Thema's in quickscan Haagsma Advies	66
Bijlage IV: Tijdlijn en opbouw verdeelsystemen	68

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De politie in Nederland is belast met handhaving van de wet, bewaring van de openbare orde en hulpverlening. Ook is de politie verantwoordelijk voor het onderzoeken van strafbare feiten, onder gezag van het Openbaar Ministerie. Voor het uitvoeren van die taken heeft de politie een bepaalde 'sterkte' (aantal formatieplaatsen) ter beschikking.

De politie is georganiseerd als één korps, verdeeld in een Landelijke Eenheid, een Politie-dienstencentrum en tien regionale eenheden. De regionale eenheden voeren het grootste deel van de operationele politietaken uit, met uitzondering van taken die bijzondere expertise vragen of landelijk doeltreffender worden uitgevoerd. Elke eenheid heeft een eigen sterkte.

Het werk van de politie is oneindig. De sterkte van de politie is echter schaars. Daarom moet de sterkte van de politie zorgvuldig over de verschillende eenheden worden verdeeld. De huidige verdeling van sterkte is gebaseerd op een verdeelsleutel die in 2013 is vastgelegd in het zogeheten *Besluit verdeling sterkte en middelen politie*. Paragraaf 1.3 gaat verder in op het ontstaan van de huidige verdeling. De actuele verdeling is zichtbaar in de formatie van de politie die onderdeel is van de begroting en het beheerplan van de politie.

Nu speelt de vraag of de huidige verdeling van sterkte nog steeds voldoet. Verschillende betrokkenen bij de politie, zoals regioburgemeesters, vragen zich af wat de invloed is van een aantal nieuwe fenomenen op de sterkteverdeling. Zijn deze fenomenen destijds al in de sterkteverdeling meegenomen? Is er anno 2019 aanleiding om de verdeling aan te passen?

De eerste stap om deze vragen te beantwoorden, was een quickscan om na te gaan welke actuele thema's mogelijk van invloed zijn op de benodigde sterkte. Deze quickscan is in 2018 uitgevoerd door Haagsma Advies.¹ Er zijn toen 29 mogelijk relevante thema's verkend. Voor 27 van deze thema's bleek er geen aanleiding om de verdeling te herzien. Voor twee thema's kon hierover in de quickscan nog geen uitspraak worden gedaan:

- **Toegenomen mobiliteit;** de geografische grenzen vervagen en de bevolking is mobieler.
- **Veranderingen in criminaliteit;** criminelen hebben nieuwe activiteiten en werkwijzen.

Dit zijn allebei brede thema's die meerdere verschijnselen omvatten. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd om vervolgonderzoek te doen dat deze verschijnselen concreter maakt en nagaat of er aanleiding is om de bestaande verdeling aan te passen. Het WODC heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

¹ Haagsma Advies, 2018. Quick scan ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op HBVS. Nationaal dreigingsbeeld 2017.

1.2 Probleemstelling

Onderzoeksvragen

Het WODC heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre en hoe is er in het HBVS van de politie voldoende rekening gehouden met de problematiek die 'toegenomen mobiliteit' en 'veranderingen in criminaliteit' vanaf ongeveer 2010/2012 met zich meebrengen?

Deze probleemstelling heeft het WODC vertaald in zes centrale onderzoeksvragen.

1. Hoe ziet een nadere uitwerking van de thema's toegenomen mobiliteit en veranderingen in criminaliteit eruit in het kader van politiesterkte en het HBVS?
2. Met welke indicatoren kunnen de twee thema's gemeten worden om zo de impact op het politiewerk vast te kunnen stellen?
3. Wat is het gevolg van toegenomen mobiliteit vanaf 2010/2012 op politiewerk? In hoeverre is dit gevolg blijvend en in hoeverre differentieert dit tussen de eenheden of is het gevolg voor alle eenheden soortgelijk?
4. Wat is het gevolg van veranderingen in criminaliteit vanaf 2010/2012 voor het politiewerk? In hoeverre is dit gevolg blijvend en differentieert dit tussen de eenheden of is het effect voor alle eenheden soortgelijk?
5. Waar het bij de vragen 3 en 4 gaat om blijvende gevolgen, in hoeverre zijn de kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingscriteria van het HBVS dekkend daarvoor?
6. Indien het bij de vragen 3 en 4 gaat om incidentele veranderingen, worden de gevolgen vooralsnog in voldoende mate ondervangen door bestaande flankerende maatregelen?

We hebben deze zes onderzoeksvragen gebruikt voor de opzet van het onderzoek. Deelvraag 6 hebben we minder uitvoerig kunnen behandelen dan de andere deelvragen, omdat we geen incidentele verschijnselen hebben geïdentificeerd waarvan we voorspelbaar in beeld konden brengen of flankerend beleid de gevolgen van deze veranderingen goed dekt.

Scope

De scope van dit onderzoek is of maatschappelijke verschijnselen binnen de thema's 'toegenomen mobiliteit' en 'veranderingen in criminaliteit' zijn verwerkt in de huidige sterkteverdeling van de politie. Buiten de scope van het onderzoek vallen:

- **Verklarende variabelen.** Dit onderzoek beschouwt alleen de *maatschappelijke ontwikkelingen*. Nieuwe verklarende variabelen zijn buiten de scope, zie ook paragraaf 1.3.
- **De totale benodigde sterkte.** Dit onderzoek beschouwt alleen de *verdeling* van sterkte over eenheden en niet de benodigde sterkte in absolute aantallen.
- **De sterkte van andere organisatieonderdelen.** We beschouwen alleen de verdeling tussen regionale eenheden *onderling* en niet de verdeling ten opzichte van de Landelijke Eenheid of het Politiedienstencentrum.
- **Interne ontwikkelingen.** Dit onderzoek beschouwt alleen *externe* maatschappelijke verschijnselen die op de politie afkomen en niet het effect van interne ontwikkelingen zoals nieuwe werkwijzen binnen de politie.

Dit onderzoek beschouwt alleen de *ontwikkeling sinds 2010/2012*, niet de huidige stand van zaken van verschijnselen die al ten grondslag liggen aan de bestaande verdeling dan wel het

beschikbare volume. De verdeling zoals die vanaf 2010 wordt gehanteerd, is een uitgangspunt.

Governance

We hebben het onderzoek uitgevoerd als onafhankelijke onderzoekers. We zijn begeleid door een begeleidingscommissie met een wetenschappelijke achtergrond (zie bijlage I voor de samenstelling van de commissie). De rol van deze commissie was om de onderzoekers te adviseren. Als onderzoekers zijn we onafhankelijk in onze inhoudelijke analyse. Deze werkwijze is conform de richtlijnen die het WODC hanteert voor contractonderzoek door externe partijen².

1.3 Context

Ontwikkeling budgetverdeelsysteem

Het vraagstuk hoe politiesterkte over Nederland moet worden verdeeld, speelt al lang (zie bijlage III voor een overzicht). Vanaf medio jaren zestig is er verdeeld op basis van inwonersaantallen. In de jaren tachtig is die sleutel vervangen door politiewerk, omdat bleek dat het aantal inwoners onvoldoende rekening hield met het feit dat inwoners die zich dicht op elkaar bevinden, gemiddeld voor meer politiewerk zorgen.

In de tijd van de regiopolitie is het eerste zogenaamde budgetverdeelsysteem ontwikkeld (1996, zie bijlage IV voor een tijdlijn van de verschillende systemen). Dit systeem verdeelde op basis van objectieve data de algemene bijdrage van de politie over de regionale politiekorpsen in Nederland. Het aantal inwoners was daarin steeds een belangrijke factor. Andere omgevingskenmerken zorgden ervoor dat ook de werklast en de cumulatie van problemen een plek in de verdeling kregen³.

Dit budgetverdeelsysteem gaf een normsterkte voor elk regionaal politiekorps aan. Deze was gekoppeld aan de omvang van de totale bijdrage van het betreffende politiekorps (de algemene bijdrage zoals bepaald met het herijkte BVS plus bijzondere bijdragen). De verdeling van de financiële middelen en de verdeling van de sterkte over de regionale politiekorpsen is bijvoorbeeld opgenomen in een Kamerbrief van 24 maart 2011.⁴

Met de komst van de Nationale Politie in 2013 is de verdeling van sterkte over politiekorpsen omgebouwd tot een verdeling over de nieuwe regionale eenheden. De algemene en bijzondere bijdragen komen voortaan ter beschikking van het landelijke korps. Er vindt echter nog steeds een verdeling van personeel en materieel plaats over de regionale eenheden. De actuele verdeling van de politiesterkte is zichtbaar in het beheerplan van de politie dat de minister van Justitie en Veiligheid vaststelt. Deze verdeling is gebaseerd op het *Besluit verdeling sterkte en middelen politie*. Dat besluit op zijn beurt is voor het grootste deel⁵ gebaseerd op het meest recente verdeelsysteem: het **herijkt budgetverdeelsysteem (HBVS)**.

² WODC, 2018, *Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk onderzoek- en Documentatiecentrum*

³ Zie: Regiegroep BVS-Politie, 2005, *Voorspellen met omgevingskenmerken uit Budgetverdeling Nederlandse politie, Deel 1: Een fundamentele herijking*

⁴ Kamerstuk 29628 nr.239

⁵ Sinds 2013 is de verdeling gebaseerd op meer factoren dan alleen HBVS. In artikel 6 van het *Besluit verdeling sterkte en middelen politie* staat dat bij verschuiving van werkzaamheden tussen eenheden de bijbehorende sterkte eveneens verschuift. Zulke verschuivingen hebben bijvoorbeeld plaatsgevonden bij de inrichting van de landelijke politieorganisatie.

Andersson Elffers Felix

HBVS

HBVS is ontwikkeld in 2009. Met ingang van 2012 is deze herijking in aangepaste vorm daadwerkelijk doorgevoerd in de bekostiging van de toenmalige politiekorpsen. Net als bijvoorbeeld het Gemeentefonds is HBVS in drie stappen opgesteld.

Allereerst is de normatieve werklust in beeld gebracht die op de politie afkomt. Er zijn vier soorten politiewerk geïdentificeerd die de werklust bepalen:

- **Opsporing:** onderzoek naar misdrijven (recherchewerkzaamheden). De werklust hiervoor omvat bijvoorbeeld de inzet van rechercheurs.
- **Handhaving:** toezicht in de openbare ruimte en handhaving van de openbare orde. De werklust hiervoor omvat bijvoorbeeld de inzet van wijkagenten.
- **Noodhulp:** reageren op meldingen en hulpverzoeken van burgers en bedrijven. De werklust omvat bijvoorbeeld de inzetreacties op prioriteit 1 en 2 meldingen.
- **Intake:** beantwoorden van telefonische meldingen en vragen en opnemen van aangiftes. De werklust hiervoor omvat bijvoorbeeld de inzet van meldkamermedewerkers.

Vervolgens is voor elk van de vier werksoorten gezocht welke *objectieve omgevingskenmerken* de werklust verklaarden. Zo bleek dat hoe meer inwoners een gebied had, hoe meer werklust de politie had rond handhaving. En hoe meer horeca een gebied had, hoe meer werklust de politie had voor opsporing. Het model is gebaseerd op dit soort objectieve kenmerken om te voorkomen dat de betreffende organisaties de verdeling kunnen beïnvloeden of dat goed beleid wordt bestraft en slecht beleid beloond.

HBVS probeerde niet *alle* denkbare fenomenen met invloed op politiewerk te vangen. Sommige fenomenen zijn te gedetailleerd; elke regio heeft wel een bijzonderheid, veel daarvan middelen uit op landelijk niveau. Andere fenomenen zijn uniek voor één eenheid. Dan is het beter die ene eenheid een specifieke uitkering te geven in plaats van een factor in het model op te nemen. Zo wordt het model niet onnodig complex.

Relevante variabelen

De sterkteverdeling is dus gebaseerd op twee typen variabelen: variabelen die de werklust aangeven ('uitkomstvariabelen') en variabelen die deze werklust verklaren met omgevingskenmerken ('verklarende variabelen'). Achter elke uitkomstvariabele schuilen allerlei soorten politiewerk. De tabel hieronder geeft dit versimpeld weer.

‘Uitkomstvariabele’	‘Verklarende variabele’			
	Inwoners	Horeca	Oppervlakte	...
Werklast rond opsporing – Opsporing inbraak – Opsporing zakkenrollers – ...	✓	✓		
Werklast rond handhaving – Handhaving bij evenementen – Handhaving bij demonstraties – ...	✓			✓
Werklast rond noodhulp – Noodhulp bij geweld – Noodhulp bij aanrijding met letsel – ...	✓		✓	
Werklast rond intake – Intake van aangiften inbraak – Intake van aangiften zakkenrollen – ...	✓			✓

Figuur 1 - Sterkteverdeling en omgevingskenmerken

In de scope van dit project zijn alleen de uitkomstvariabelen relevant: welke verschijnselen leveren een verschuiving in het politiewerk tussen eenheden op? Het is niet in de scope van ons onderzoek om verklarende variabelen vast te stellen. Wel verkennen we kort welke verklarende variabelen denkbaar zijn. Dat is soms eenvoudig en soms complex. Als ‘toerisme’ tot politiewerk in de opsporing leidt, dan is het eenvoudig om naar het aantal toeristen te kijken als verklarende variabele. Bij het verschijnsel ‘drugsproductie, import en export’ is echter nader onderzoek nodig welke objectieve omgevingskenmerken als verklarende variabele kunnen dienen.

1.4 Benadering

Het werk van de politie is in de kern oneindig. In ieder geval is er continu sprake van meer vraag dan aanbod; in algemene zin, maar ook tussen de verschillende wettelijk opgedragen taken van de politie. Dit maakt dat er steeds sprake is van een keuzeprocess: een keuzeprocess tussen taken en prioriteiten en een keuzeprocess waarbij de schaarse capaciteit op een zo goed mogelijke manier wordt verdeeld.

In het verleden is er met behulp van verschillende technieken al gezocht naar een objectieve verdeelmaatstaf om het schaarse budget zo eerlijk mogelijk te verdelen naar geografie en naar werksoorten. Keer op keer blijkt daarbij dat de verdeling van sterkte en budget recht moet doen aan de dynamiek van de samenleving en de politiek. De verdeling die vandaag klopt is morgen achterhaald, de fenomenen die vandaag van belang zijn, blijken morgen minder van belang, of zijn vervangen door andere, nieuwe fenomenen die een groter beroep doen op de inzet van schaarse capaciteit.

In het algemeen gelden de volgende principes voor (sterkte-)verdeelsystemen:

- Zo eerlijk mogelijke verdeling over de (geografische) onderdelen
- Aansluiten bij de belangrijkste primaire werkzaamheden
- Bestendig in de tijd
- Niet beïnvloedbaar door eigen keuzes van de betreffende organisaties.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen was het uitgangspunt om de verschijnselen te vertalen naar een niveau dat enerzijds voor de politie herkenbaar is en waarover anderzijds gegevens verzameld kunnen worden. Voor de vertaling naar een herkenbaar niveau is gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken en andere documenten, aangevuld met interviews met materiedeskundigen. Na en tijdens deze concretisering van de verschijnselen is geprobeerd om gegevens op dat herkenbare niveau te verzamelen. Daarbij is gekeken naar openbare bronnen en naar gegevens van de politie en/of haar partners. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de methoden die daarvoor gehanteerd zijn.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd in dezelfde volgorde als de onderzoekstappen die zijn gezet om tot dit eindproduct te komen. In het vervolg van dit rapport leest u de volgende onderwerpen:

- **Hoofdstuk 2** beschrijft hoe het onderzoek methodisch is uitgevoerd, dat wil zeggen welk onderzoekskader gehanteerd is en welke manieren voor dataverzameling zijn gebruikt.
- **Hoofdstuk 3** laat zien welke ontwikkelingen worden verstaan onder de twee overkoepelende thema's 'toegenomen mobiliteit' en 'veranderingen in criminaliteit'.
- **Hoofdstuk 4** geeft een analyse welke ontwikkelingen rond het thema 'veranderingen in criminaliteit' (mogelijk) verwerking in de sterkteverdeling behoeven.
- **Hoofdstuk 5** geeft een welke ontwikkelingen rond het thema 'toegenomen mobiliteit' (mogelijk) verwerking in de sterkteverdeling behoeven.
- **Hoofdstuk 6** tot slot geeft een samenvatting van de antwoorden op de onderzoeksvragen in de conclusies.

Terminologie

In het rapport hanteren we verschillende begrippen die we met het oog op de leesbaarheid niet steeds volledig uitschrijven. De belangrijkste termen zijn:

- 'Thema' voor toegenomen mobiliteit en veranderingen in criminaliteit
- 'Verschijnsel' voor een fenomeen dat onderdeel is van (één van) deze twee thema's
- 'Parameters' voor de berekening gebaseerd op objectieve omgevingskernmerken in HBVS
- 'Regio' voor het gebied van een regionale eenheid van de politie
- 'Huidige verdeling' voor de huidige verdeling van politiesterkte over de regio's
- 'Politiewerk' voor de werklast die ontstaat bij uitvoering van de taken handhaving, opsporing, noodhulp en intake & service.

2 Onderzoeksaanpak

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het onderzoek methodisch is uitgevoerd, dat wil zeggen welk onderzoekskader is gehanteerd en welke manieren voor dataverzameling zijn gebruikt.

2.1 Stappen in het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we ons onderzoek in drie fasen uitgevoerd. De figuur hieronder geeft deze fasen schematisch weer (onze stappen in blauw).⁶



Vooronderzoek

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is dit onderzoek een vervolg op de quickscan die in 2018 door Haagsma Advies is uitgevoerd. In deze quickscan heeft Haagsma Advies met een digitale enquête onder medewerkers van het Openbaar Ministerie en de politie thema's geïnventariseerd die mogelijk van invloed zijn op het werk van de politie. Daar kwamen 29 mogelijk relevante thema's uit naar voren (weergegeven in bijlage III).

De quickscan concludeerde in twee stappen dat er op 27 thema's geen aanleiding was om de bestaande verdeling aan te passen. Voor twee van de thema's is geadviseerd om vervolgonderzoek te doen om daar meer zekerheid over te krijgen:

- **Veranderingen in criminaliteit;** criminelen hebben nieuwe activiteiten en werkwijzen.
- **Toegenomen mobiliteit;** de geografische grenzen vervagen, de bevolking is mobieler.⁷

In dit onderzoek bouwen we voort op de quickscan. We doen dus alleen nader onderzoek naar deze twee thema's. Andere verschijnselen die in de quickscan al onderzocht (en verworpen) zijn, gaan we niet opnieuw onderzoeken.

⁶ In de praktijk waren deze stappen niet altijd volgordekelijk op elkaar. Zo zijn sommige interviews met experts zowel gebruikt als input voor de inventarisatie (stap 1) als voor het verzamelen van meer gedetailleerde informatie (stap 2).

⁷ 'Toegenomen mobiliteit' heette in de oorspronkelijke quickscan 'toename toerisme', maar is op verzoek van de betrokken partijen in dit onderzoek breder opgevat om alle ontwikkelingen rond een mobieler bevolking te omvatten.

Andersson Elffers Felix

1. Inventarisatie van verschijnselen

In de eerste fase van ons onderzoek hebben we deze twee thema's (die op zichzelf te breed waren voor onderzoek) geoperationaliseerd in 'verschijnselen'. Het doel was om een uitputtende lijst van verschijnselen op te stellen die deel uitmaken van de twee thema's. Daarvoor hebben we eerst een inventarisatie gedaan met een literatuurstudie en interviews gedaan om na te gaan welke verschijnselen onderdeel zijn van deze twee thema's. Paragraaf 2.2 gaat verder op de methode van de literatuurstudie en de interviews.

Zo ontstond een 'longlist' van *mogelijk* relevante verschijnselen. Vervolgens hebben we bepaald of deze verschijnselen nadere analyse behoeven. De beoordeling hebben we uitgevoerd op basis van een onderzoekskader met vijf criteria. Paragraaf 2.3 beschrijft het onderzoekskader van deze fase. Hoofdstuk 3 beschrijft de uitkomsten. Als laatste stap in deze fase hebben we de gevonden verschijnselen afgebakend en gedefinieerd.

2. Informatieverzameling

Uit de inventarisatie in de eerste fase kwam een lijst naar voren van in totaal elf verschijnselen rond (één van) de twee thema's. In de tweede fase hebben we data verzameld om deze elf verschijnselen te beoordelen. Daarvoor hebben we twee methoden gebruikt: een literatuurstudie (inclusief kwantitatieve data-analyses) en een serie semigestructureerde interviews. Paragraaf 2.2 gaat hier verder op in.

3. Analyse en beoordeling

In de laatste stap hebben we voor elk verschijnsel beoordeeld of er aanleiding kan zijn om de bestaande verdeling van politiesterkte vanwege dit verschijnsel te herzien. De beoordeling hebben we uitgevoerd op basis van een onderzoekskader. Dit onderzoekskader bestaat uit drie 'blokken' van analysevragen. Paragraaf 2.4 beschrijft het onderzoekskader van deze fase. Hoofdstukken 4 en 5 beschrijven de uitkomsten van de analyse.

Eventueel vervolgonderzoek

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 omvat dit onderzoek alleen een analyse of maatschappelijke ontwikkelingen aanleiding geven om de bestaande sterkteverdeling te herzien. Aanpassing van het sterkteverdeelmodel zelf is buiten de scope. Eventueel vervolgonderzoek zou kunnen nagaan welke parameters (uitkomst- en verklarende variabelen) nodig zijn om relevante nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen in een (verdeel)model te verwerken.

2.2 Methoden van dataverzameling

Literatuurstudie

We hebben de literatuurstudie voor twee doelen ingezet: inventariseren van verschijnselen en informatie verzamelen voor analyse of deze verschijnselen aanleiding geven om de bestaande sterkteverdeling te herzien. We hebben documenten verzameld volgens het principe van 'snowball sampling'⁸ op drie manieren:

- Ten eerste hebben we aan onze contactpersonen bij de politie en het Openbaar Ministerie gevraagd documenten te delen die ingaan op (verschijnselen van) de thema's 'toegenomen mobiliteit' of 'veranderingen in criminaliteit'.

⁸ We hebben niet geprobeerd een uitputtend overzicht op te bouwen van *alle* literatuur omdat een uitputtende literatuurstudie niet doelmatig haalbaar was: de documenten zijn te verschillend van aard en zijn niet verzameld in één database. We kunnen onvolledigheden in de selectie niet uitsluiten, maar hebben de uitkomsten van de documenten-analyse wel gevalideerd in interviews. Dat gaf geen aanleiding om aan te nemen dat de selectie grote hiaten bevat.

- Ten tweede hebben we in expertinterviews (zie hieronder) steeds gevraagd of de geïnterviewde personen aanvullende literatuur zagen die ingaat op (verschijnselen van) de thema's 'toegenomen mobiliteit' of 'veranderingen in criminaliteit'.
- Ten derde hebben we, waar relevant, documenten gezocht waar in eerder verzamelde documenten naar verwezen werd, op basis van literatuurverwijzingen.

Zo zijn we gekomen tot een selectie van 57 documenten. Bijlage II geeft een overzicht.⁹ In deze documenten hebben we gezocht naar relevante ontwikkelingen die (mogelijk) een verschijnsel zijn van (één van) de thema's. Ook hebben we gezocht naar informatie die de inhoudelijke ontwikkeling op deze thema's beschrijft. Omdat de documenten onderling te veel van aard verschilden, konden we geen standaardformat voor beoordeling opstellen.

Interviews

We hebben interviews met experts gehouden voor twee doeleinden: inventariseren wat relevante verschijnselen zijn en informatie verzamelen voor analyse of deze verschijnselen aanleiding geven om de bestaande sterkteverdeling te herzien. We hebben te interviewen experts geselecteerd volgens de volgende criteria:

- Ons uitgangspunt was om met experts vanuit de verschillende betrokken disciplines te spreken, met in elk geval:¹⁰
 - 4 interviews met politiemedewerkers, uit de praktijk en van centrale afdelingen
 - 4 interviews met burgemeesters en/of vertegenwoordigers van gemeenten
 - 2 interviews met OM-medewerkers, uit de praktijk en van centrale afdelingen
 - 2 interviews met beleidsmedewerkers van de Rijksoverheid
 - 2 interviews met wetenschappers van verschillende disciplines
- Tijdens deze gesprekken en op basis van de documentenstudie hebben we gezocht naar experts die verdiepende toelichting konden geven op specifieke verschijnselen. Dat leidde tot 7 extra gesprekken, allemaal met politiemedewerkers uit de praktijk, over de volgende onderwerpen:
 - 2 verdiepende interviews over cybercriminaliteit en gedigitaliseerde criminaliteit
 - 2 verdiepende interviews over verschillende verschijnselen rond 'ondermijning'
 - 1 verdiepend interview over verharding van criminaliteit
 - 1 verdiepend interview over outlaw motorcycle gangs
 - 1 verdiepend interview over internationalisering van criminaliteit

Zo zijn we gekomen tot een selectie van 21 gesprekken. Bij sommige gesprekken konden we meerdere personen interviewen. Dat geeft een totaal van 35 geïnterviewde personen.¹¹ In bijlage II staat een overzicht.

De gesprekken hadden het karakter van semigestructureerde interviews. Daarvoor hebben we een interviewleidraad opgesteld. Die gaf aan welke onderwerpen tijdens elk gesprek aan de orde dienen te komen. Afhankelijk van hun expertise hebben we verdiepend gevraagd naar ontwikkelingen rondom specifieke verschijnselen.

⁹ We hebben geen gebruik gemaakt van informatie uit capaciteitsmanagementsysteem BVCM. Eerdere onderzoeken hebben uitgewezen dat de informatie uit dat systeem over de tijdsbesteding nog geen volledig, consistent en vergelijkbaar beeld geeft van alle tien de eenheden (wel van individuele eenheden).

¹⁰ Deze selectie hebben we opgesteld omdat zo in onze ogen binnen de beschikbare onderzoeksmiddelen de meest geschikte mix ontstond van experts die veel verschillende ontwikkelingen kunnen overzien (zoals politiemedewerkers van centrale afdelingen) en experts met veel praktijkkennis (zoals politiemedewerkers uit de praktijk).

¹¹ Bij een aantal interviews met politiemedewerkers was onze contactpersoon bij de politie als toehoorder aanwezig, met het oog op mogelijke vervolgvragen over dataverzameling. We behielden onze eigenstandige positie als onderzoekers.

2.3 Beoordelingskader inventarisatie

In fase 1 van het onderzoek hebben we geïnventariseerd welke verschijnselen onder de thema's 'toegenomen mobiliteit' als 'veranderingen in criminaliteit' vallen. Beide thema's zijn namelijk te breed om op zichzelf te onderzoeken.

Komen tot een 'longlist'

Voor de inventarisatie hebben we zoals hierboven beschreven interviews gehouden en een literatuurscan gedaan. Met deze combinatie van methoden hebben we een 'longlist' van verschijnselen opgesteld die mogelijk relevant zijn voor nadere analyse en beoordeling. Om op de longlist te komen, hanteerden we één criterium:

- **Het verschijnsel is naar voren gekomen uit interviews of documenten.** Dat wil zeggen dat ten minste één geïnterviewde expert of document een ontwikkeling heeft aangemerkt als een verschijnsel binnen één van beide thema's.¹² Het thema 'toegenomen mobiliteit' omvatte alle verschijnselen die te maken hebben met het vervagen van geografische grenzen en een mobieler bevolking. Het thema 'veranderingen in criminaliteit' omvatte alle verschijnselen die te maken hebben met nieuwe activiteiten en werkwijzen van criminelen.

De longlist die hieruit voortkwam, staat beschreven in paragraaf 3.1.

Komen tot een 'shortlist'

Voor de verschijnselen op deze longlist zijn we vervolgens nagegaan of deze in aanmerking komen voor nader onderzoek. Ons doel was bepalen of de verschijnselen op de longlist passen in de scope van dit onderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 1. Bij deze beoordeling hanteerden we vier criteria:

- **Het verschijnsel is niet apart geanalyseerd in het vooronderzoek.** Ons onderzoek bouwt verder op de quickscan van Haagsma advies. Verschijnselen die in de quickscan al zijn onderzocht en verworpen zijn, hoeven we dus niet nogmaals te onderzoeken.
- **Het verschijnsel is een maatschappelijke ontwikkeling.**¹³ Binnen de scope van dit onderzoek gaat het alleen om ontwikkelingen in de maatschappij die op de politie afkomen. Ontwikkelingen binnen de politieorganisatie zelf, zoals nieuwe opsporingsmethoden, reorganisaties of veranderingen in het personeelsbestand, zijn buiten de scope.
- **Het verschijnsel is concreet, afgebakend en meetbaar.** Alleen verschijnselen waar een eenduidige definitie voor is op te stellen, zijn meetbaar. Containerbegrippen die meerdere ontwikkelingen omvatten, zijn dat niet.¹⁴
- **Het verschijnsel is wederzijds uitsluitend met andere verschijnselen op de lijst.** Soms lopen verschijnselen of hun terminologie in elkaar over. We willen voorkomen dat we dezelfde ontwikkeling dubbel analyseren, want dat kan ertoe leiden dat de ontwikkeling dubbel in de sterkteverdeling wordt verwerkt. Bij overlap kiezen we voor 'grotere' verschijnselen boven 'kleinere' verschijnselen om versplintering te voorkomen, tenzij het grotere fenomeen te abstract wordt om meetbaar en definieerbaar te zijn.

¹² Omdat experts en met name documenten dit niet altijd met zoveel woorden aangeven, hebben we als principe gehanteerd dat we bij twijfel verschijnselen wel op de longlist opnemen. In die situaties kon het voldoende zijn als een verschijnsel werd genoemd in dezelfde context als één van beide thema's.

¹³ Met 'maatschappelijk' bedoelen we alle ontwikkelingen die zich in de maatschappij afspelen (in tegenstelling tot intern bij de politie of haar ketenpartners), dus ook technologische, demografische ontwikkelingen of werkwijzen van criminelen.

¹⁴ De grens tussen een concreet verschijnsel en een containerbegrip is niet altijd hard te maken, dus waar nodig geven we een onderbouwing bij het toepassen van dit criterium.

Samenvattend hanteren we vijf criteria in de inventarisatie; één om op de ‘longlist’ te komen en vier om op de ‘shortlist’ te komen. Inhoudelijke beoordeling van de overgebleven verschijnselen vindt plaats in de volgende fase.

2.4 Beoordelingskader analyse en beoordeling

De verschijnselen die op de shortlist staan hebben we inhoudelijk geanalyseerd. We zijn in drie ‘blokken’ analyses nagegaan of er aanleiding kan zijn tot aanpassing van de sterkteverdeling:

- De mate waarin **data** beschikbaar zijn om het verschijnsel in beeld te brengen
- De omvang van het **effect** op politiewerk
- De **technische geschiktheid**¹⁵ voor verwerking in een verdeelmodel

Deze blokken weerspiegelen de beoogde uitkomsten van het onderzoek: het aanpassen van de sterkteverdeling. Ons onderzoek levert daarmee niet per se een beeld op van alle ontwikkelingen die effect hebben gehad op politiewerk; de vragen of een verschijnsel technisch en met voldoende data in een model te verwerken zijn, wegen even zwaar.

Blok 1: Beschikbaarheid van data

Het eerste blok omvat een analyse of er voldoende data beschikbaar zijn om het effect van het verschijnsel in beeld te brengen. Daarbij wordt in de eerste plaats gezocht naar *kwantitatieve* data. Kwantitatieve data hebben de voorkeur boven kwalitatieve data, omdat de kwantitatieve data eenduidiger ontwikkelingen over tijd en regio in kaart kunnen brengen. Bovendien zijn kwantitatieve data nodig om tot parameters in een verdeelmodel te komen.

Bij de beschikbaarheid van data zien we verschillende vraagstukken. Ten eerste moet het benodigde politiewerk in kaart gebracht worden. Dat bestaat uit twee componenten: het *aantal keer* dat een verschijnsel optreedt (‘Q’) en de benodigde *inzet per keer* (‘P’).

Ten tweede moet de data over beide componenten inzicht geven in de *ontwikkeling over tijd* en de *verschillen tussen regio’s*. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is de verdeling, gebaseerd op de situatie in 2012, het uitgangspunt van dit onderzoek. We onderzoeken of de situatie op de onderzochte thema’s in de uiteenlopende regio’s zich verschillend heeft ontwikkeld sinds dat vertrekpunt.

Ten derde mogen data niet beïnvloedbaar zijn door de politie zelf. Hier speelt het verschil tussen ‘**brengcriminaliteit**’ en ‘**haalcriminaliteit**’: Brengcriminaliteit wordt gemeld, haalcriminaliteit komt de politie op het spoor door eigen inspanning. Registraties van haalcriminaliteit zijn daarom vooral een indicator van de inzet van de politie en niet per se een indicator van de mate waarin het verschijnsel optreedt. Registraties die wel door de politie beïnvloedbaar zijn, resulteren in bespreek situaties. Onder bepaalde assumpties¹⁶ kunnen ook registraties van haalcriminaliteit een (indirecte) indicator zijn van maatschappelijke verschijnselen.¹⁷

¹⁵ Met ‘technische geschiktheid’ bedoelen we de vraag of de regionale sterkteverdeling wel het meest geschikte antwoord op een verschijnsel is. Bij verschijnselen die niet structureel zijn, niet regionaal spelen of die al verwerkt zijn, is dat niet zo.

¹⁶ Bijvoorbeeld de assumptie dat alle regionale eenheden evenveel prioriteit aan een verschijnsel geven. Of juist de assumptie dat hoe meer een verschijnsel optreedt, hoe meer prioriteit het krijgt. Deze assumpties zijn te toetsen in interviews.

¹⁷ De registraties zijn dan bruikbaar voor dit onderzoek (als indicator van maatschappelijke verschijnselen) maar niet als uiteindelijke parameter in een verdeelmodel, want parameters moeten wel altijd onafhankelijk van de politie zijn.

Analysevragen	Toelichting
1. Kan het verschijnsel worden gekwantificeerd?	Zijn er (bestaande) data beschikbaar waarmee betrouwbaar kan worden gekwantificeerd hoe vaak het verschijnsel optreedt? <i>Voorbeeld: zijn er data hoeveel toeristen er jaarlijks zijn?</i>
2. Kan het politiewerk worden gekwantificeerd?	Zijn er data beschikbaar om betrouwbaar in beeld te brengen hoeveel politiewerk er nodig is per keer dat het verschijnsel optreedt? <i>Voorbeeld: zijn er data hoeveel politiewerk een misdrijf van een bepaalde soort veroorzaakt?</i>
3. Is dit inzichtelijk over tijd?	Kunnen de data laten zien hoe (beide componenten van) het verschijnsel zich tussen 2012 en 2019 heeft ontwikkeld? Zijn deze sinds 2012 volgens dezelfde methode en definities geregistreerd? <i>Voorbeeld: zijn de data over toerisme sinds 2012 eenduidig geregistreerd?</i>
4. Is dit inzichtelijk per regionale eenheid?	Kunnen de data laten zien hoe (beide componenten van) het verschijnsel zich per politieregio heeft ontwikkeld? Zijn deze in alle regio's volgens dezelfde methode en definities geregistreerd? <i>Voorbeeld: zijn de data over toerisme overal eenduidig geregistreerd?</i>
5. Is dit onafhankelijk van de politie-inzet zelf?	Zijn de gevonden data vrij van de invloed van de politie zelf? Kunnen keuzes in de aanpak van de politie de data beïnvloeden? <i>Voorbeeld: zijn de cijfers over toerisme onafhankelijk van de politieaanpak?</i>

Blok 2: Effect van het verschijnsel

Het tweede blok omvat de vraag of het verschijnsel voldoende effect heeft gehad op het werk van de politie om een aanpassing van de huidige sterkteverdeling te rechtvaardigen.

Als eerste speelt de vraag of het politiewerk substantieel gegroeid is. Daarin zitten twee factoren: het aantal keer dat een verschijnsel optreedt en het politiewerk per keer dat het optreedt. In navolging van eerder onderzoek¹⁸ hanteren we als norm dat een verschijnsel een extra (sinds 2012) capaciteitsbeslag van 5% of meer op de totale omvang van het politiewerk heeft gehad. Dat is ongeveer de omvang waar de huidige sterkteverdeling ook vanuit gaat. Omdat de grens niet hard is, kiezen we bij een beslag tussen de 3% en 5% voor een bespreeksituatie. We schatten in dat verschijnselen met een beslag kleiner dan 3% te gedetailleerd zijn om goed in isolatie te meten.

Ten tweede speelt de vraag of het verschijnsel zich sinds 2012 in verschillende politieregio's substantieel verschillend heeft ontwikkeld.¹⁹ Als een verschijnsel alle regio's in dezelfde mate heeft geraakt, is er immers geen aanleiding om de verdeling tussen regio's aan te passen. We hanteren geen cijfermatige norm voor 'substantieel' omdat die altijd arbitrair is, maar beschrijven per geval waarom we iets al dan niet als 'substantieel' beschouwen.

Analysevragen	Toelichting
6. Is het politiewerk substantieel gegroeid sinds 2012?	Is het politiewerk dat uit het verschijnsel voortkomt sinds 2012 substantieel gegroeid? <i>Voorbeeld: nam politiewerk door toerisme sinds 2012 substantieel toe?</i>
7. Zijn er regionale verschillen in ontwikkeling?	Zijn er substantiële verschillen in ontwikkeling van het politiewerk tussen politieregio's. <i>Voorbeeld: verschilt de toename van politiewerk door toerisme per regio?</i>

¹⁸ Onder andere het vooronderzoek van Haagsma Advies, 2018

¹⁹ Zoals beschreven in paragraaf 1.3 bezien we de *ontwikkeling sinds 2010*, niet de stand van zaken in het meest recente jaar.

Blok 3: Technische geschiktheid

Het derde blok omvat analyse of een verschijnsel technisch geschikt is om in een verdeelsysteem op te nemen. Dit is een feite een ingangsvoorwaarde (het had zelfs een criterium in de inventarisatie kunnen zijn). Toch beantwoorden we deze vraag als laatste. Dat komt omdat er in sommige gevallen eerst data-analyse van het effect nodig is voordat duidelijk wordt of een verschijnsel aan deze eis voldoet.

Ten eerste speelt de vraag of een verschijnsel op regionaal niveau aangepakt moet worden. Sommige verschijnselen vragen om een aanpak van een gespecialiseerde landelijke eenheid of juist om andere lokale toedeling van sterkte *binnen* een regio. Die verschijnselen zijn niet geschikt voor een verdeelmodel. Dit is een kwalitatieve toets gebaseerd op interviews.

Ten tweede speelt de vraag of een verschijnsel al in de huidige sterkteverdeling is verwerkt. Deze sterkteverdeling is gedeeltelijk gebaseerd op HBVS; dus als de indicatoren van HBVS een verschijnsel nu al in beeld brengen, is een verdere aanpassing niet nodig.

Ten slotte mogen verschijnselen niet incidenteel of uniek zijn.²⁰ Zoals beschreven in paragraaf 1.3 zijn die verschijnselen niet geschikt voor een verdeelmodel. Alleen verschijnselen die over tijd structureel en in de meeste eenheden optreden, zijn geschikt voor een verdeelmodel. We kiezen als grens dat een verschijnsel minstens zes jaar achter elkaar moet optreden om als structureel te worden gezien²¹ en in minstens acht van de tien regionale eenheden moet optreden. We willen hier unieke fenomenen uitsluiten die niet in een verdeelsysteem te vangen zijn. Acht is een arbitraire grens, dus verschijnselen die daar net niet aan voldoen, zijn bespreekgevallen. Mogelijk vragen zij bijvoorbeeld om flankerende maatregelen.

Verschijnselen op shortlist die incidenteel zijn, geven geen aanleiding om de sterkteverdeling te herzien. Deze onderzoeken we echter wel inhoudelijk om deelvraag 6 te beantwoorden.

Analysevragen	Toelichting
8. Speelt het verschijnsel op regionaal niveau?	Is het niveau van regionale eenheden geschikt voor dit verschijnsel? <i>Bijvoorbeeld: vraagt toerisme om een aanpak door de regionale eenheden?</i>
9. Moet het verschijnsel nog in de verdeling worden verwerkt?	Wordt het verschijnsel al meegerekend in de huidige parameters van HBVS (waarop de huidige verdeling is gebaseerd)? <i>Voorbeeld: zijn er nog geen indicatoren in HBVS die toerisme al meerekenen?</i>
10. Is het verschijnsel structureel?	Komt het verschijnsel elk jaar voor over een periode van minstens zes jaar? <i>Voorbeeld: is de groei van toerisme structureel sinds 2012?</i>
11. Komt het voor in de meeste eenheden?	Komt het verschijnsel voor in minstens acht van de tien regio's? <i>Voorbeeld: heeft toerisme in minstens 8 regio's meer politiewerk veroorzaakt?</i>

Beoordeling

We voeren de drie blokken analyses uit voor elk verschijnsel. Op basis van deze analyses beoordelen we een verschijnsel op de drie gestelde vragen:

- Zijn er voldoende **data** beschikbaar om het effect te kwantificeren?
- Is het **effect** voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?
- Is het verschijnsel voldoende **technisch geschikt** voor verwerking in een verdeelmodel?

²⁰ We gebruiken het woord 'incidenteel' voor zaken die maar op een beperkt aantal *momenten* optreden en 'uniek' voor zaken die maar op een beperkt aantal *locaties* (regio's) optreden.

²¹ Een deel hiervan mag in de toekomst liggen als er gefundeerde verwachtingen zijn dat een verschijnsel ook de komende jaren gaat optreden. Zo wordt voorkomen dat nieuwe verschijnselen die na 2013 zijn ontstaan per definitie afvallen.

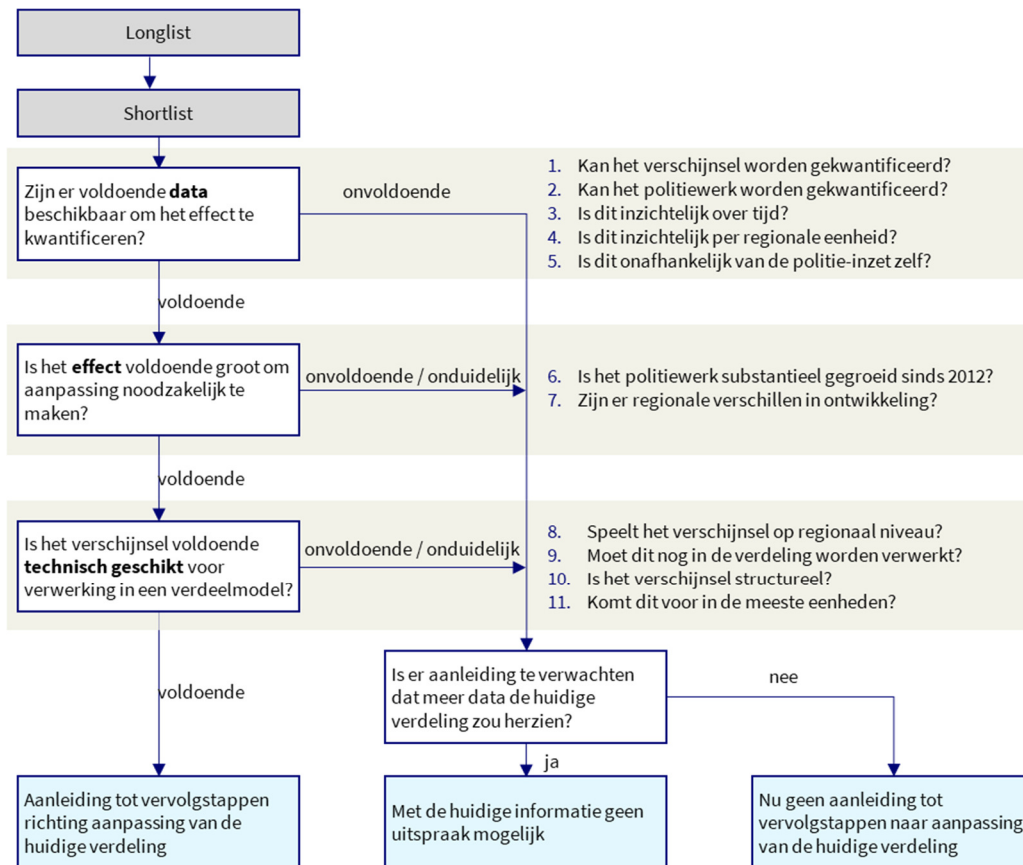
Van ‘voldoende’ aanleiding voor mogelijke aanpassing van de huidige verdeling is sprake als alle bovenstaande analysevragen met ‘ja’ kunnen worden beantwoord. Hoofdstukken 4 en 5 geven hier toelichting op. Bij sommige verschijnselen ontstaan bespreekgevallen.

Bespreekgevallen

In de praktijk kunnen bij geen enkel verschijnsel alle vragen met ‘ja’ worden beantwoord. Vooral in het eerste blok, de beschikbaarheid van kwantitatieve data, is een perfecte score niet haalbaar.²² Dat komt omdat het hier om maatschappelijke verschijnselen gaat waarvan het effect niet (in isolatie) te kwantificeren is. Ook wordt vaak pas begonnen met registreren als er al een sterke indruk van een ontwikkeling duidelijk is. Het zou te ver gaan om alle verschijnselen daarom uit te sluiten; dat is niet nodig en niet wenselijk.

Daarom spreken we ook van ‘voldoende’ aanleiding als er een gedeeltelijk beeld uit kwantitatieve data is én het kwalitatieve beeld uit interviews in dezelfde richting wijst. Dit laatste is een onderbouwd expertoordeel van de onderzoekers. Hiermee proberen we de onderzochte verschijnselen meer intersubjectief te duiden.

Omdat we verschijnselen op deze wijze beoordelen, ontstaat het volgende stroomschema:



Figuur 2 - Stroomschema

Hoofdstuk 3 beschrijft welke verschijnselen dit stroomschema doorlopen, en hoofdstukken 4 en 5 schetsen de beoordeling van elk verschijnsel op alle (blokken) analysevragen.

²² Dit onderzoek beschikt bijvoorbeeld niet over (goede) data voor het kwantificeren van het politiewerk (per eenheid) rond een verschijnsel. Analysevraag 3 kan dus nergens met ‘ja’ worden beantwoord.

3 Uitwerking thema's

Dit hoofdstuk beschrijft welke verschijnselen worden verstaan onder de twee thema's.

3.1 Uitkomsten inventarisatie

Uit interviews en literatuurstudie hebben we 51 verschijnselen geïdentificeerd van de thema's 'toegenomen mobiliteit' en 'veranderingen in criminaliteit'. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 hebben we deze verschijnselen beoordeeld op vier (technische) criteria.

Tabel 1 - Identificatie thema's

(Thema) ²³ Verschijnsel	Vooronderzoek	Maatschappelijk Meetbaar	Niet overlappend	Toelichting	
C Aantrekkelijk vestigingsklimaat criminelen	x	✓	x	✓	Is (onder de noemer <i>probleemcirculatie</i>) verworpen in quickscan
C Ander type daders	✓	✓	x	x	Niet concreet hoe daders veranderen; daarom niet meetbaar
M Asielzoekers	x	✓	✓	✓	Dit verschijnsel is verworpen in de quickscan
C Autoverhuur gebruikt als middel	✓	x	x	✓	Focus op deze enabler is een opsporingsmethode ²⁴
C Brexit (zoals inklimmers, douanefraude)	✓	✓	x	✓	Is niet meetbaar, verschijningsvormen lopen teveel uiteen
C Contraterrorisme	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken
C Crime as a service	✓	✓	x	x	Containerbegrip van meerdere (deels opgenomen) verschijnselen
C Criminaliteit door veranderingen in GGZ	x	✓	✓	✓	Dit verschijnsel is verworpen in de quickscan
C Criminele samenwerkingsverbanden (CSV's)	✓	✓	x	x	Is geen afgebakend verschijnsel, overlapt met o.a. OMG's en drugs
C Cybercriminaliteit	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken
C Data voor opsporing wordt complexer	✓	x	x	✓	Dit betreft een verschijnsel in de opsporingsmethoden
C Digitalisering samenleving	x	✓	✓	x	Dit verschijnsel is verworpen in de quickscan
C Drugsdumpingen	✓	✓	✓	x	Is altijd een gevolg van 'drugsproductie, import en export'
C Drugsproductie, import en export	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken

²³ Een 'C' staat voor verschijnselen van het thema 'veranderingen in criminaliteit'. Een 'M' staat voor verschijnselen van het thema 'toegenomen mobiliteit'. Om onduidelijkheid te voorkomen, zijn verschijnselen die onder beide thema's kunnen vallen ingedeeld bij 'veranderingen in criminaliteit', omdat dat het breedste van de twee thema's is.

²⁴ Het huren van auto's is op zichzelf geen (toegenomen) criminaliteit. Wel richt de politie zich bij de opsporing van georganiseerde misdaad vaak op gehuurde auto's omdat die criminaliteit mogelijk maken (een 'enabler').

Andersson Elffers Felix

M Forenzen	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken
C Fraude met betaalmiddelen	✓	✓	✓	x	Verloopt vrijwel altijd digitaal, genoemd als vorm van cybercrime
C Gedigitaliseerde criminaliteit	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken
M Geldstromen worden internationaler	✓	✓	✓	x	Overlapt met 'internationalisering criminaliteit'
C Grensproblematiek	x	✓	✓	✓	Dit verschijnsel is verworpen in de quickscan
C Groei van internationale criminele netwerken	✓	✓	✓	x	Overlapt met 'internationalisering criminaliteit' en drugs
C Groot werkgebied	x	x	✓	✓	Is al onderzocht en betreft de interne werkwijze van de politie
C High impact crimes	✓	✓	x	x	Containerbegrip, onderdelen al opgenomen in sterkte model
M Internationalisering van criminaliteit	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken (ingedeeld bij mobiliteit, zie § 3.3)
C Kraken van geldautomaten	✓	✓	✓	x	Werd in interviews aangeduid als vorm van mobiel banditisme
C Liquidaties	✓	✓	✓	x	Overlapt met 'toename geweld in de onderwereld'
C Maatschappelijke onrust	x	✓	✓	x	Overlapt met 'polarisatie', dat is verworpen in de quickscan
C Mensensmokkel	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken
C Mobiel banditisme	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken
C Mobiliteit van geld	✓	✓	x	x	Overlapt met 'internationalisering van criminaliteit'
C Mobiliteit van OMG's	✓	✓	✓	x	Overlapt met OMG's en internationalisering van criminaliteit
C Nieuwe opsporing van voertuigcriminaliteit	✓	x	✓	✓	Opsporen gestolen auto's via boordcomputers is een werkwijze
C Outlaw Motorcycle Gangs	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken
C Ondernijning	✓	✓	x	x	Zie hieronder in een apart kader
C Onveiligheidsgevoelens in de grote stad	✓	✓	x	x	Op zichzelf niet meetbaar als vorm van veranderderiminaliteit
C Polarisatie	x	✓	✓	✓	Dit verschijnsel is verworpen in de quickscan
C Sisha lounges	✓	✓	x	x	Politiewerk is niet afgebakend, overlapt met 'drugsproductie'
C Sleutelkastjeskrakers	✓	✓	✓	x	Werd in interviews aangeduid als vorm van mobiel banditisme
M Spookjongeren	✓	✓	✓	x	Geen direct werk voor de politie
C Toegenomen complexiteit van zaken	✓	x	x	x	Is geen afgebakend verschijnsel
M Toename evenementen	x	✓	✓	✓	Dit verschijnsel is verworpen in de quickscan
C Toename geweld in de onderwereld	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken
M Toerisme	✓	✓	✓	✓	Gaan we nader onderzoeken
C Trade based witwassen	✓	✓	✓	x	Valt onder het grotere verschijnsel 'witwassen'
M Uitreizigers naar Syrië	✓	✓	✓	x	Overlapt met het grotere verschijnsel 'contraterrorisme'
C Underground banking	✓	✓	✓	x	Valt onder het grotere verschijnsel 'witwassen'
C Van follow the money naar follow the value	✓	x	x	x	Is een principe voor opsporing en niet meetbaar
M Verkeer (toename van verkeer)	✓	✓	✓	x	In interviews werd vooral gewezen op forenzen; overlapt daarmee
C Verwarde personen	x	✓	✓	✓	Dit verschijnsel is verworpen in de quickscan
M Vluchtelingen	x	✓	✓	x	Overlapt met asielzoekers, en die zijn reeds onderzocht
C Weerbaarheid van ambtenaren en politici	✓	✓	x	✓	Is een containerbegrip en op zichzelf niet meetbaar
C Witwassen	✓	✓	✓	x	Werd voorgesteld als gevolg van drugsproductie ²⁵

²⁵ In de interviews waarin witwassen als mogelijke relevant verschijnsel werd aangemerkt, werd niet gesuggereerd dat criminaliteit rond witwassen in het algemeen is toegenomen (en om die reden onder het thema 'veranderingen in criminaliteit' zou vallen, maar alleen dat drugscriminelen vaker geld moeten witwassen).

Waarom staat ondermijning niet in de lijst?

Van alle verschijnselen uit de bovenstaande lijst is ‘ondermijning’ het vaakst genoemd. Toch is dit op zichzelf geen meetbaar begrip. Definities van ondermijning lopen uiteen, maar hebben met elkaar gemeen dat het gaat om criminaliteit die de maatschappij of samenleving aantast. Dat maakt ondermijning een containerbegrip waar verschillende ontwikkelingen onder vallen. Van de bovenstaande lijst zijn drugscriminaliteit, drugsproductie, OMG's en toename van geweld in de onderwereld te zien als verschijnselen die onder de noemer ‘ondermijning’ vallen. Die zijn op zichzelf wel meetbaar.

Waarom staan andere verschijnselen niet in de lijst?

De bovenstaande lijst bevat alleen verschijnselen die uit interviews of de literatuur naar voren zijn gekomen als verschijnsel van de thema's ‘veranderingen in criminaliteit’ en/of ‘toegenomen mobiliteit’. Als een verschijnsel niet in de lijst staat, is het dus niet als deel van één van beide thema's naar voren gekomen.

Uit deze inventarisatie zijn in totaal elf verschijnselen naar voren gekomen die voldoen aan alle vier criteria. Deze elf verschijnselen hebben we nader onderzocht. Rond **veranderingen in criminaliteit** hebben we acht verschijnselen onderzocht:

- Drugsproductie, import en export
- Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)
- Toename van geweld in de onderwereld
- Gedigitaliseerde criminaliteit
- Cybercriminaliteit
- Mensensmokkel
- Contraterrorisme
- Mobiel banditisme

Rond **toegenomen mobiliteit** hebben we drie verschijnselen nader onderzocht:

- Toerisme
- Forenzen
- Internationalisering van criminaliteit

In de volgende paragrafen geven we voor deze verschijnselen een afbakening. In de volgende hoofdstukken gaan we de verschijnselen *analyseren en beoordelen*; ‘veranderingen in criminaliteit’ in hoofdstuk 4 en ‘toegenomen mobiliteit’ in hoofdstuk 5.

3.2 Afbakening verschijnselen van veranderingen in criminaliteit

Zoals hierboven beschreven, identificeren we op basis van een inventarisatie van de literatuur en geïnterviewde experts met ons onderzoekskader acht verschijnselen rond het thema ‘veranderingen in criminaliteit’. Hieronder beschrijven we hoe we deze afbakenen.

Drugsproductie, import en export

Drugsproductie is in de inventarisatie naar voren gekomen, omdat uit de literatuurstudie bleek dat het fenomeen drugsproductie aan belang heeft gewonnen in de afgelopen jaren en

zal blijven winnen in de komende jaren.^{26 27} Daarmee kan het meer werk in opsporing en handhaving met zich meebrengen.

Onder drugsproductie verstaan we alle illegale productie van soft- en harddrugs in Nederland. De import van drugs vanuit en export naar het buitenland valt onder dit verschijnsel omdat het hetzelfde effect heeft. Er is namelijk een grijs gebied tussen de import van een gereed product of import van halffabricaten of grondstoffen waaraan nog bewerkingen of vervolproducties plaatsvinden. Gezien de diverse ondermijnende aspecten van drugsproductie is dit een thema waaraan de politie veel aandacht besteedt en waarvan de ontwikkelingen invloed hebben op het werk van de politie.

Inkoop en verkoop van drugs via internet (ook een nieuwe ontwikkeling²⁸) rekenen we niet tot dit verschijnsel maar tot gedigitaliseerde criminaliteit. *Export* van drugs wordt wel onder dit verschijnsel meegenomen (drugs moeten eerst geproduceerd of geïmporteerd worden voordat ze geëxporteerd kunnen worden).

Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)²⁹

Outlaw Motorcycle Gangs zijn uit de inventarisatie naar voren gekomen, omdat geïnterviewde experts aangeven dat er in de afgelopen jaren een toename lijkt te zijn van het aantal criminelen dat niet of nauwelijks affiniteit met motoren heeft, maar gebruik maakt van de voordelen van een lidmaatschap van een OMG. Daardoor kan het meer politiewerk in opsporing en handhaving met zich meebrengen.

Outlaw Motorcycle Gangs zijn door het LIEC gedefinieerd als “een hiërarchisch opgebouwde organisatie waarvan de leden (en andere daarmee verbonden personen) hun club gebruiken als een kanaal en afscherming voor criminele en ondermijnende activiteiten met financieel of ander materieel voordeel als oogmerk. De leden accepteren geen van buitenaf opgelegde grenzen.”³⁰

Toename van geweld in de onderwereld

Verharding van de onderwereld is uit de inventarisatie naar voren gekomen, omdat verschillende bronnen in de literatuur aangeven dat in de afgelopen jaren door de grote concurrentie en het toetreden van nieuwe criminele organisaties op de markt, een toename van geweld tussen criminelen onderling heeft plaatsgevonden^{31 32}, met meer politiewerk rond handhaving en vooral opsporing als gevolg.

Met toename van geweld in de onderwereld wordt bedoeld dat geweld in het criminele circuit steeds extremere vormen aanneemt. Een voorbeeld hiervan is de toename van het gebruik van machinegeweren, het neerleggen van handgranaten en het uitvoeren liquidaties. We zien

²⁶ Lam, L., van der Wal, R., Kop, N., 2018. *Sluipend gif*, Boom criminologie

²⁷ Van Wijk, A. en Lenders, A., 2018. *Betonrot. Een onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak*. Bureau Beke.

²⁸ Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. en E. Stoffers, 2018. *Nationaal dreigingsbeeld 2017*. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten.

²⁹ Ontwikkelingen rondom OMG's raken ook het thema mobiliteit, maar door het ondermijnende karakter van deze clubs scharen we ze onder het thema 'veranderingen in criminaliteit'.

³⁰ LIEC 2018, *Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2018*

³¹ Lam, L., van der Wal, R., Kop, N. 2018. *Sluipend gif*, Boom criminologie.

³² Van Wijk, A. en Lenders, A., 2018. *Betonrot. Een onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak*. Bureau Beke.

deze verharding in dit onderzoek als een verschijnsel op zichzelf. Zaken als het gebruik van machinegeweren of liquidaties zien we als symptomen van dit verschijnsel.

Gedigitaliseerde criminaliteit

Gedigitaliseerde criminaliteit is als thema uit de inventarisatie naar voren gekomen, omdat sommige geïnterviewde experts aangeven dat zij dit zien als een verschijningsvorm van het thema ‘veranderende criminaliteit’. Daardoor kan het meer en ander werk rond opsporing en intake & service met zich meebrengen. Een deel van de experts is van mening dat er geen sprake is van een nieuw verschijnsel, alleen de traditionele vormen van criminaliteit verschuiven naar het digitale domein. Een ander deel zegt dat de traditionele vormen van criminaliteit zich nu op een andere manier manifesteren en daardoor om een andere aanpak van de politie vragen. De consensus is dat door beide groepen wordt gesproken over traditionele vormen van criminaliteit.

We spreken van *gedigitaliseerde* criminaliteit wanneer ICT gebruikt wordt om traditionele vormen van criminaliteit te plegen. Digitale criminaliteit is daarbij een middel waarvan criminelen steeds vaker gebruik maken voor veel verschillende criminele activiteiten. Sommige vormen van criminaliteit zijn zelfs grotendeels of volledig verplaatst naar het digitale domein.

Cybercriminaliteit

Cybercrime is uit de inventarisatie naar voren gekomen, omdat zowel bronnen in de literatuurstudie³³ als geïnterviewde experts aangeven dat het een verandering in criminaliteit met zich meebrengt waar de politie mee te maken heeft. Daardoor kan het nieuw werk rond opsporing, handhaving en intake & service met zich meebrengen. Voor het tegengaan van cybercriminaliteit zijn ook extra middelen aan de Nederlandse politie beschikbaar gesteld.

Onder cybercriminaliteit verstaan we criminele activiteiten waarbij ICT zowel het middel als doelwit is. Voorbeelden hiervan zijn DDoS-aanvallen, ransomware en hacken. Vaak worden deze middelen ingezet om ICT te verstoren, om af te kunnen persen, of voor fraude met betaalmiddelen. In interviews is beschreven dat cybercrime (en in mindere mate ook gedigitaliseerde criminaliteit) relatief veel en ook nieuw politiewerk met zich meebrengt, omdat deze niet met traditionele opsporingsmethoden aangepakt kan worden.

Mensensmokkel

Mensensmokkel is uit de literatuurstudie naar voren gekomen als verschijnsel dat in de afgelopen jaren meer aandacht van de politie vereiste.³⁴ Dit internationale probleem is vooral bekend vanwege de centraal-mediterrane problematiek, maar raakt ook Nederland, dat vaak als transitland fungeert voor migranten die het Verenigd Koninkrijk of Scandinavië als eindbestemming hebben. Daardoor kan het meer politiewerk rond opsporing met zich meebrengen.

Bij de analyse van trends in mensensmokkel nemen we ook mensenhandel mee. De definitie van de Rijksoverheid verstaat onder mensenhandel “het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van mensen, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel

³³ Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. en E. Stoffers, 2018. *Nationaal dreigingsbeeld 2017*. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten.

³⁴ Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. en E. Stoffers, 2018. *Nationaal dreigingsbeeld 2017*. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten.

die mensen uit te buiten” en onder mensensmokkel “het helpen van mensen waardoor zij zich illegaal toegang tot of doorreis door een land kunnen verschaffen.”³⁵

Contraterrorisme³⁶

Contraterrorisme kwam naar voren als verschijnsel uit verkennende interviews, waarin werd aangegeven dat dit (veel) extra politiewerk met zich meebrengt. Uit deze interviews komt naar voren dat extra politiewerk rond de aanpak van *subjecten* (personen die mogelijk gerelateerd zijn aan terrorisme) en het beschermen van *objecten* (personen of locaties die doelwit van een terroristische aanslag zouden kunnen zijn).³⁷

Contraterrorisme omvat activiteiten ter bestrijding en voorkoming van terrorisme. Aanleiding om het als fenomeen nader te onderzoeken, is dat geïnterviewden inschatten dat er meer contraterreure activiteiten nodig zijn die ook meer politiewerk vragen dan in 2012. De nationale Contraterrorismestrategie 2016 – 2020 onderscheidt vijf typen van overheidsactiviteiten in het kader van contraterrorisme: verwerven, voorkomen, verdedigen, voorbereiden en vervolgen.³⁸

Mobiel banditisme

Mobiel banditisme kwam naar voren uit de inventarisatie, omdat de politie het als relevante uitingsvorm van veranderende criminaliteit ziet. Zo geeft de politie aan dat het tot en met 2013 een stijging zag van mobiel banditisme vanuit Oost-Europa, met name Polen, Bulgarije, Roemenië en Litouwen.³⁹ Dit vraagt meer inzet in handhaving, opsporing en intake & service.

De term mobiel banditisme wordt gebruikt voor internationaal rondtrekkende criminele groepen, die zich schuldig maken aan verschillende misdrijven als winkel- en ladingdiefstal, inbraak in woningen en bedrijven, oplichting en zakkenrollerij. De rondtrekkende criminele groepen kunnen uit alle landen komen.

3.3 Afbakening verschijnselen van toegenomen mobiliteit

Zoals hierboven beschreven, identificeren we op basis van een inventarisatie van de literatuur en geïnterviewde experts met ons onderzoekskader drie verschijnselen rond het thema ‘toegenomen mobiliteit’. Hieronder beschrijven we hoe we deze verschijnselen afbakenen.

Toerisme

Toerisme is uit de inventarisatie naar voren gekomen, omdat geïnterviewde experts aangaven dat toegenomen aantallen toeristen invloed hebben op het werk van de politie. Ten eerste zijn er door de aanwezigheid van toeristen meer potentiële *slachtoffers*.⁴⁰ Ten tweede zijn er met toeristen meer potentiële *daders*. Onderzoek in Amsterdam laat zien dat

³⁵ Ministerie van JenV, ministerie van SZW, ministerie van VWS, ministerie van BZK, 2018. *Samen tegen mensenhandel: Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting*. p. 7

³⁶ We kiezen voor de term ‘contraterrorisme’ in plaats van ‘terrorisme’ omdat contraterreure aanzienlijk meer politiewerk met zich meebrengt dan daadwerkelijk terrorisme.

³⁷ Daardoor zou de impact van dit verschijnsel op ‘handhaven’ (nog) groter zijn dan op ‘opsporen’.

³⁸ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 2016. *Nationale Contraterrorismestrategie*. p. 4

³⁹ Nationale politie, 2018. *Mobiel banditisme*.

⁴⁰ Dat komt enerzijds simpelweg omdat het aantal mensen op een bepaalde locatie toeneemt door toerisme; toeristen komen bovenop het aantal vaste bewoners. Meer mensen betekent meer kans op slachtofferschap. Anderzijds zijn in het bijzonder toeristen vaak slachtoffer van zaken als zakkenrollerij en andere diefstal.

Andersson Elffers Felix

omwonenden regelmatig last hebben van geluidsoverlast, rommel op straat en wildplassen. Dit kan voor omwonenden het gevoel van veiligheid verminderen.⁴¹ Ten derde hangt toerisme samen met de aanwezigheid van veel contant geld en *faciliteert* zo criminaliteit. Dit kan extra politiewerk met zich meebrengen op zowel handhaving, opsporing, intake & service als noodhulp.

Onder toerisme verstaan we reizen naar een bestemming buiten de normale omgeving vanwege recreatie. Onder toerisme verstaan we in dit onderzoek zowel binnenlands toerisme binnen Nederland als buitenlands toerisme naar Nederland toe.

Forenzen

De aanwezigheid van forenzen in een regio is naar voren gekomen uit de inventarisatie, omdat geïnterviewde personen het hebben aangedragen als vorm van toegenomen mobiliteit die het aantal mensen in een bepaald gebied vergroot. De aanwezigheid van meer mensen kan meer politiewerk met zich meebrengen, bijvoorbeeld rond handhaving en noodhulp. Overigens was er geen consensus of dit verschijnsel effect heeft op politiewerk.

Onder forenzen verstaan we personen die regelmatig reizen tussen hun woonplaats en de plaats waar zij werken. Grote groepen mensen reizen dagelijks naar hun werk. Veelal richting grote steden.

Internationalisering van criminaliteit⁴²

Internationalisering van criminaliteit is genoemd als verschijnsel dat opsporing bemoeilijkt. In interviews gaven experts aan dat wanneer criminelen grensoverschrijdend te werk gaan de zaken meer tijd kosten om op te sporen. Dit speelt niet alleen bij eenheden met een fysieke landsgrens, maar kan alle eenheden raken.

Onder internationalisering van criminaliteit verstaan we het verschijnsel dat georganiseerde criminele organisaties vaker grensoverschrijdend opereren. Een voorbeeld is dat organisaties gevestigd zijn in één land, (transport)middelen en bankrekeningen gebruiken uit een tweede land, slachtoffers maken in een derde land en het geld witwassen in een vierde land. 'Reguliere' grenscriminaliteit, waar strafbare feiten optreden vlak over de grens zonder dat er sprake is van complexe georganiseerde misdaad, wordt niet tot dit verschijnsel gerekend.⁴³

⁴¹ Politie Eenheid Amsterdam, 2016, *De impact van het toenemende toerisme op de veiligheid en leefbaarheid in Amsterdam*

⁴² Dit verschijnsel is ingedeeld bij mobiliteit (en niet bij criminaliteit) omdat het in onze ogen geen twijfelgeval is: dit fenomeen ontstaat door de (op zichzelf niet criminele) vervanging van grenzen in Europa en de wereld en de betere beschikbaarheid van transportmiddelen, en past daarom het beste bij de andere twee verschijnselen rond dit thema.

⁴³ 'Reguliere' grenscriminaliteit is ook niet als verschijnsel onder één van beide thema's uit de inventarisatie gekomen.

4 Veranderingen in criminaliteit

In hoofdstuk 3 hebben we de hoofdthema's geconcretiseerd in verschijnselen. In dit hoofdstuk analyseren we voor elk verschijnsel rond het thema 'veranderingen in criminaliteit' of er aanleiding is de huidige sterkteverdeling ter discussie te stellen. Voor elk verschijnsel voeren we drie 'blokken' analyses uit:

- De mate waarin **data** beschikbaar zijn om het verschijnsel in beeld te brengen
- De omvang van het **effect** op politiewerk
- De **geschiktheid** voor verwerking in een verdeelmodel

Dit gebeurt aan de hand van de volgende analysevragen (zie hoofdstuk 2).

Analyseblok	Analysevragen
Blok 1: Beschikbaarheid van data	1. Kan het verschijnsel worden gekwantificeerd? 2. Kan het politiewerk worden gekwantificeerd? 3. Is dit inzichtelijk over tijd? 4. Is dit inzichtelijk per regionale eenheid? 5. Is dit onafhankelijk van de politie-inzet zelf?
Blok 2: Effect van het verschijnsel	6. Is het politiewerk substantieel gegroeid sinds 2012? 7. Zijn er regionale verschillen in ontwikkeling?
Blok 3: Technische geschiktheid	8. Speelt het verschijnsel op regionaal niveau? 9. Moet het verschijnsel nog in de verdeling worden verwerkt? 10. Is het verschijnsel structureel? 11. Komt het voor in de meeste eenheden?

4.1 Drugsproductie, import en export

4.1.1 Analyse

In het nationaal dreigingsbeeld (2017) wordt de verwachting uitgesproken dat de toename van drugsproductie ook de komende jaren zal doorzetten. Er wordt verwacht dat de omvang van de drugsmarkt in Nederland zal toenemen, niet alleen wat betreft de productie van drugs, maar ook met betrekking tot export. Criminelen zullen hun aandacht waarschijnlijk richten op het uitbreiden van het huidige aanbod met nieuwe producten. Daarnaast zullen er naar verwachting ook meer particuliere drugsproducenten de markt betreden.

Drugsproductie en de bijbehorende import en export is niet iets van de laatste jaren, maar de productie van veelal synthetische drugs en de gevolgen daarvan door bijvoorbeeld

dumpingen van chemisch afval is de laatste jaren toegenomen⁴⁴. Zo zijn er in de afgelopen jaren steeds meer laboratoria aangetroffen en is het aantal onderschepte partijen drugsgrondstoffen zoals PMK toegenomen⁴⁵.

Beschikbaarheid van data

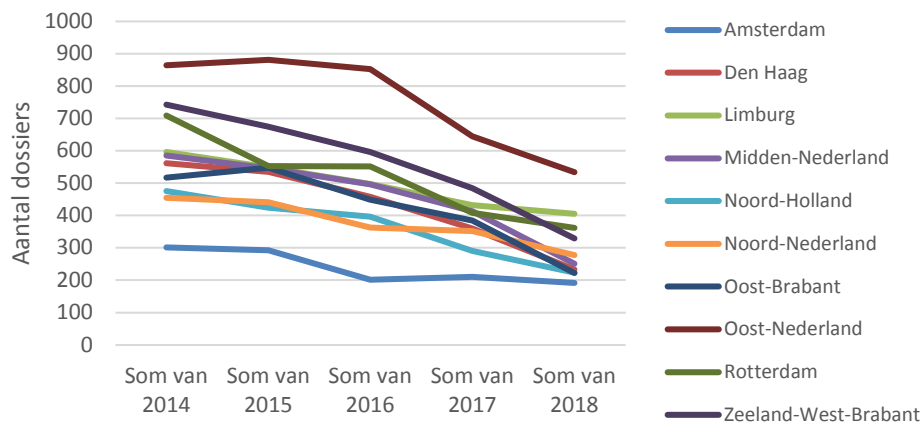
De politie beschikt over kwantitatieve gegevens die inzicht geven in zaken waarbij sprake is van productie van soft- of harddrugs. Er zijn gegevens over het aantal misdrijven dat ter kennis van de politie is gekomen (uit BVH) én het aantal onderzoeksdossiers dat is opgestart (uit BOSZ). Deze gegevens zijn uitgesplitst per regionale eenheid én inzichtelijk over de tijd vanaf 2014⁴⁶. In een aantal eenheden zijn in het verleden ook normtijden ontwikkeld voor bepaalde vormen van criminaliteit, waaronder drugscriminaliteit. De normtijden geven inzicht in het politiewerk, maar zijn niet geactualiseerd aan de hand van nieuwe ontwikkelingen. Om deze nieuwe ontwikkelingen in beeld te brengen, loopt er bij de nationale politie op dit moment een traject om actuele normtijden voor de opsporing te ontwikkelen.

Het probleem van deze data is dat ze deels beïnvloed worden door de inspanningen van de politie om drugsproducenten op te sporen en te vervolgen (haalcriminaliteit). Een toe- of afname kan dus het gevolg zijn van hogere of lagere inspanning van de politie met betrekking tot dit fenomeen.

Een ander nadeel is dat het aantal onderzoeksdossiers niet per definitie een afspiegeling is van de omvang van het fenomeen. Drugsproducenten die nog niet op de radar van de politie zitten, worden niet zichtbaar in deze cijfers.

Effect van het verschijnsel

Wanneer een zaak ter kennis komt van de politie en er sprake is van opsporingsindicatie wordt een onderzoeksdossier aangemaakt. Daarbij maakt het niet uit of een burger aangifte doet (brengcriminaliteit) of dat er sprake is van informatie die de politie zelf heeft verzameld (haalcriminaliteit).



Figuur 3 - Aantal onderzoeksdossiers met betrekking tot de productie van soft- en harddrugs van 2014 tot 2018 in alle politie eenheden (Bron: BOSZ)

⁴⁴ Tops, P., Van Valkenhoef, J., Van der Torre, E. en Van Spijk, L., 2018, *Nederland en synthetische drugs: een ongemakkelijke waarheid*. Boom criminologie.

⁴⁵ Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. en E. Stoffers, 2018. *Nationaal dreigingsbeeld 2017*. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten.

⁴⁶ Vanaf 2014 kunnen cijfers worden opgeleverd voor de nationale politie als geheel.

Andersson Elffers Felix

Uit de BOSZ-cijfers blijkt dat het aantal onderzoeksdossiers met betrekking tot de productie van soft- en harddrugs de afgelopen jaren in alle eenheden gedaald is.

Voor het aantal misdrijven uit het primaire registratiesysteem, de Basisvoorziening Handhaving (BVH), ziet dit patroon er overigens niet anders uit. Daar is ook in de meeste eenheden sprake van een daling, met uitzondering van de eenheden Oost-Nederland, Midden-Nederland en Limburg.

Op landelijk niveau gaat het om bijna een halvering van het aantal onderzoeksdossiers (BOSZ), zoals blijkt uit de volgende tabel. Die daling is ook terug te zien in het aantal misdrijven dat ter kennis komt van de politie (BVH), maar de afname is daar veel minder groot. Het verschil wordt veroorzaakt door het feit dat de BOSZ-cijfers de zaken laten zien die uiteindelijk worden opgepakt en de misdrijven alle zaken omvat die ter kennis komen van de politie. De verschillen ontstaan doordat: een zaak meerdere misdrijven kan bevatten, de zaken gemiddeld genomen complexer kunnen zijn geworden of dat er bij minder zaken sprake is van een opsporingsindicatie.

Tabel 2 - Totaal aantal afgeronde onderzoeksdossiers en misdrijven productie soft- en harddrugs, van 2014 tot 2018 (Bron: BOSZ en BVH)

Jaar	Onderzoeksdossiers	Index	Misdrijven	Index
2014	5.811	100		
2015	5.443	94	3.458	100
2016	4.860	84	3.219	93
2017	3.978	68	2.879	83
2018	3.033	52	3.186	92

De daling van het aantal onderzoeksdossiers en misdrijven verloopt redelijk gelijkmatig over de eenheden. In de eenheden Oost-Nederland en Limburg gaat de daling minder snel.

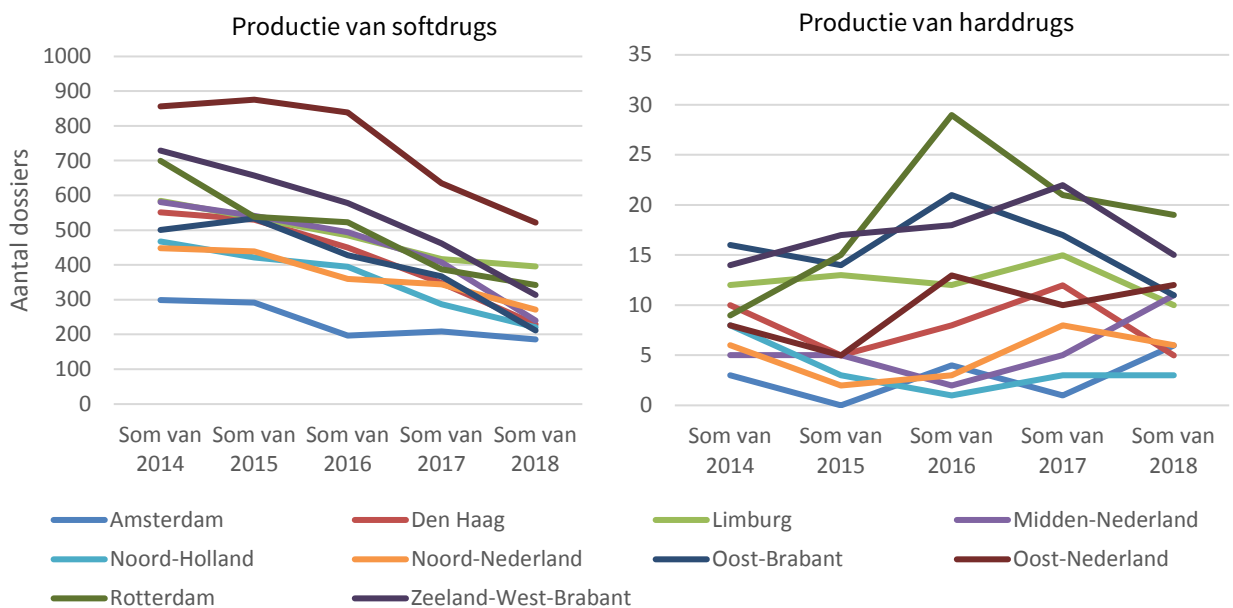
Tabel 3 - Verdeling tussen regio's van het totaal aantal afgeronde onderzoeksdossiers en misdrijven productie soft- en harddrugs, van 2014 tot 2018 (Bron: BOSZ en BVH)

Eenheid	Onderzoeksdossiers		Aantal misdrijven	
	2014	2018	2015	2018
Noord-Nederland	8%	9%	9%	9%
Oost-Nederland	15%	18%	14%	18%
Midden-Nederland	10%	8%	8%	10%
Noord-Holland	8%	7%	6%	7%
Amsterdam	5%	6%	8%	6%
Den Haag	10%	8%	14%	10%
Rotterdam	12%	12%	12%	11%
Zeeland West-Brabant	13%	11%	12%	10%
Oost-Brabant	9%	7%	7%	7%
Limburg	10%	13%	9%	12%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Op dit moment zijn er nog geen actuele gegevens beschikbaar over de hoeveelheid tijd die besteed wordt aan het afronden van onderzoeksdossiers. In de interviews wordt geduid dat

er waarschijnlijk een verschil in inzet bestaat tussen de aanpak van zaken waarbij het softdrugs betreft en zaken waarbij het de productie van harddrugs betreft.

Wanneer onderscheid gemaakt wordt tussen productie van soft- en harddrugs is te zien dat de daling voornamelijk komt door een afname van het aantal onderzoeks dossiers met betrekking tot de productie van softdrugs. Mogelijk speelt de bestuurlijke afdoening van veel van dit soort feiten daarbij een rol. De onderstaande figuren geven de ontwikkeling in de tijd weer van zaken rondom de productie van soft- en harddrugs. Hier is te zien dat het aantal dossiers dat te maken heeft met de productie van softdrugs een stuk hoger is dan het aantal dossiers voor de productie van harddrugs. De afname is echter alleen zichtbaar bij zaken rond softdrugs. Het aantal dossiers voor de productie van harddrugs is niet of nauwelijks af- noch toegenomen.



Figuur 4 - aantal afgeronde onderzoeks dossiers met betrekking tot de productie van softdrugs (links) en harddrugs (rechts) van 2014 tot 2018 (Bron: BOSZ)

Geschiktheid voor verdeelmodel

Drugsproductie voldoet aan de criteria om op te nemen in een verdeelsysteem: het is een structureel verschijnsel dat (ook) op regionaal niveau speelt en in alle eenheden voorkomt.

Aan drugs gerelateerde zaken maken al onderdeel uit van de bestaande sterkteverdeling. Hoewel dit cijfermatig niet blijkt, wordt in interviews aangegeven dat er de afgelopen jaren sprake is van een toename van de productie in Nederland, met de daarbij behorende neveneffecten zoals drugsdumpingen, ontmanteling van hennepkwekerijen, transport van drugs en afrekeningen. Het is niet binnen de scope van dit onderzoek om een verklaring voor deze paradox in beeld te brengen.

4.1.2 Deelconclusie Drugsproductie, import en export

Drugsproductie, import en export is in beginsel een geschikt fenomeen om mee te nemen in een verdeelsysteem. Drugsgerelateerde criminaliteit is al een fenomeen dat ten grondslag ligt

Andersson Elffers Felix

van de bestaande sterkteverdeling. Cijfermatig (de Q) is sprake van een lichte afname van het aantal geregistreerde misdrijven en een forse afname van het aantal onderzoeks dossiers. Er is sprake van een paradox ten opzichte van de impact van het verschijnsel drugsproductie zoals die uit interviews en onderzoeken blijkt. Mogelijk is er sprake van dat de zaken die nog op de politie afkomen complexer zijn geworden en meer tijd kosten (de P). Hierover is echter (nog) geen informatie beschikbaar. Daardoor kan ook (nog) niet worden aangegeven hoe groot het effect op het werk is.

Gezien de scheve verdeling van de afname (Midden-Nederland, Oost-Nederland en Limburg wijken af van de algemene trend) en de genoemde impact kan het de moeite waard zijn om nader onderzoek te doen naar de tijdsbesteding van deze zaken, om daarna te concluderen of dit type zaken tot een aanpassing van de bestaande sterkteverdeling moet leiden.

Beoordeling Drugsproductie, import en export	
Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Onvoldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Onbekend
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Voldoende

4.2 Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)

4.2.1 Analyse

Geïnterviewde experts geven aan dat er in de afgelopen jaren een toename lijkt te zijn van het aantal criminelen dat niet of nauwelijks affiniteit met motoren heeft, maar gebruik maakt van de voordelen van een lidmaatschap van een OMG. Daardoor kan het meer politiewerk in opsporing en handhaving met zich meebrengen.

Beschikbaarheid van data

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de relatie tussen OMG's en criminaliteit. Het verschijnsel wordt daarin wel gekwantificeerd maar (nog) niet op een manier die ook een volledig inzicht geeft van de betekenis voor het politiewerk. Er is slechts in beperkte mate een overzicht over de tijd en de data zijn niet uitgesplitst per regionale eenheid. Sinds een aantal jaar wordt door het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) een *Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs* opgesteld. De meest recente bevat informatie over de jaren 2016 t/m 2018.

Aandachtspunt daarbij is dat de criminele activiteiten van OMG's voor een deel zogenaamde haaldelicten zijn, waar de politie over het algemeen pas achter komt wanneer er specifiek naar wordt gekeken. De cijfers over omvang van het fenomeen zijn daardoor mede afhankelijk van de eigen inzet van de politie.

Effect van het verschijnsel

Uit eigen analyses van een aantal eenheden en uit interviews blijkt dat er in een aantal regionale eenheden sprake is van een substantiële toename voor het politiewerk. Deze toename kan echter niet met geobjectiverde gegevens over alle eenheden worden aangetoond. De aard van de criminele activiteiten (drugs, wapens, prostitutie, witwassen) is niet nieuw.

In een onderzoek van de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie uit 2014 is de toename van het aantal chapters van de vijf grootste OMG's in beeld gebracht. De cijfers laten met meer dan een verviervoudiging een substantiële groei zien.

Tabel 4 - Aantal chapters van de 5 grootste OMG's 2009 – 2014 (Bron: onderzoek DLI, 2014)

OMG	2009	2014
Satudarah	9	34
Hells Angels	9	17
No Surrender	-	24
Red Devils	-	11
Trailer Trash	-	5
Totaal	18	91

Tabel 5 - Aantal leden OMG's dat de politie in beeld heeft, 2016 – 2018 (Bron: Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2018, LIEC)

2016	2017	2018	+/-
1.940	1.980	2.130	190

Het aantal leden⁴⁷ dat de politie in beeld heeft, is tussen 2016 en 2018 gestegen met bijna 200. Een groot deel van de stijging tussen 2017 en 2018 wordt veroorzaakt door het registreren van Caloh Wagoh Main Triad MC. Deze relatief nieuwe OMG heeft meer dan 100 nieuwe leden. In de voortgangsrapportage wordt ook aangegeven dat de clubs bewegen en fluïde zijn.

De rapportage bevat ook enige informatie over het aantal strafbare feiten. In 2018 waren er onder de lopende onderzoeken naar strafbare feiten die in georganiseerd verband worden gepleegd 185 stuks die een link hadden met een OMG óf met enkele OMG-leden. In 120 gevallen betrof het een onderzoek naar een OMG, 65 keer was er sprake van een onderzoek naar een ander georganiseerd verband. Dit laatste betreft onderzoeken naar een criminele organisatie waarbij één of meerdere OMG-leden betrokken waren.

Onder individuele OMG-leden zijn de meest voorkomende delictsoorten verkeersmisdrijven/verkeersovertredingen (189), geweld (inclusief mishandeling en bedreiging) (122), vermogensdelicten en witwassen (60), drugs (56), wapens en munitie (53), openlijk geweld/vernietiging/brandstichting (42) en belediging/wederspanning (38). Er is sprake van een toename ten opzichte van 2017, die in lijn is met de lichte stijging van het aantal leden van een OMG.

Inmiddels heeft de bestuursrechter de OMG's Bandidos (niet in de lijst), Satudarah, Hells Angels en No Surrender verboden. Daarbij moet opgemerkt worden dat sommige verboden nog niet onherroepelijk zijn.

In de voortgangsrapportage van het LIEC wordt geconstateerd dat verboden clubs, door de integrale aanpak die wordt gehanteerd, minder zichtbaar aanwezig zijn in de publieke ruimte en dat als gevolg daarvan het aantal incidenten in datzelfde publieke domein (waarbij deze clubs betrokken zijn) is afgenomen. Wel is er sprake van vormen van voortzetting en een

⁴⁷ De politie stelt de ledenaantallen vast op basis van waarnemingen. Het echte aantal leden wijkt dus altijd af van de geschetste cijfers.

Andersson Elffers Felix

verplaatsing van activiteiten naar België, omdat dat land niet het Nederlandse instrumentarium en aanpak kent.

Geschiktheid voor verdeelmodel

Door het ontbreken van geobjectiverde data over spreiding van clubs en incidenten door het hele land is het lastig om kwantitatief onderbouwde uitspraken te doen over de geschiktheid van dit fenomeen voor een verdeelmodel. Op basis van kwalitatieve informatie en interviews blijkt echter dat het verschijnsel op regionaal niveau speelt, dat de aard van de criminele activiteiten structureel is (ondanks de onduidelijkheid wat het gevolg van de verboden is) en dat het verschijnsel in meerdere eenheden voorkomt.

Hoewel er niet expliciet met OMG's als zelfstandig fenomeen rekening wordt gehouden in de sterkteverdeling, is dat voor de criminele activiteiten waar zij zich vaak schuldig aan maken wel het geval.

4.2.2 Deelconclusie Outlaw Motorcycle Gangs

Motorbendes/OMG's zijn geen geschikt verschijnsel om apart in het verdeelsysteem op te nemen. Het belangrijkste argument daarvoor is dat het primair om een dadergroep gaat waarvoor geldt dat de criminele activiteiten waarmee ze zich bezighouden al ten grondslag liggen aan de bestaande verdeling van de politiesterkte. Daarnaast is het een fenomeen dat door prioritering binnen de eenheden voor een deel ook door henzelf te beïnvloeden is. Tevens zijn er (nog) onvoldoende data om een directe kwantitatieve relatie te leggen tussen de aanwezigheid van een OMG en het effect voor het politiewerk in alle eenheden.

Door ingrepen van de overheid worden steeds meer bendes verboden waardoor de verschijningsvorm, maar niet de criminele activiteiten zelf, minder wordt en een meer tijdelijk karakter krijgt.

Beoordeling Outlaw Motorcycle Gangs	
Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Onvoldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Onbekend
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Onvoldoende

4.3 Toename van geweld in de onderwereld

4.3.1 Analyse

De toename van geweld in de onderwereld en het toenemende gebruik van automatische wapens lijkt een substantieel probleem te zijn dat naar verwachting de komende jaren zal doorzetten. Er is discussie of dit een nieuw fenomeen is, of een bestaand fenomeen (moord) met nieuwe verschijningsvormen in de vorm van zwaarder geweld, zonder oog voor omstanders. Ook wordt er steeds meer bedreigd door het neerleggen of ophangen van handgranaten bij vestigingen van ondernemers, met gevaar voor de omgeving.

Beschikbaarheid van data

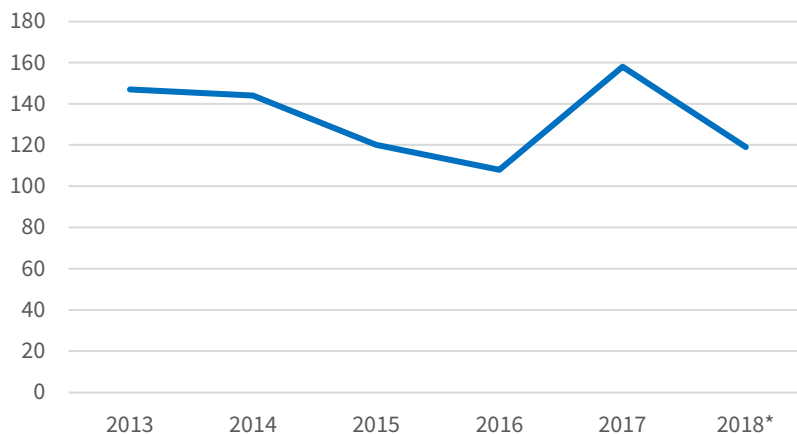
Er is informatie beschikbaar over het aantal moorden en doodslagen, schietincidenten en incidenten met handgranaten. Die gegevens zijn er ook per eenheid en ze zijn onafhankelijk van de inzet van de politie zelf. De cijfers zijn echter niet altijd inzichtelijk in de tijd. Voor moorden is dit wel het geval maar voor schietincidenten en incidenten met handgraten nog

niet. Deze gegevens worden pas sinds respectievelijk 2018 en 2019 bijgehouden. Het feit dat ze nu apart geregistreerd worden, zegt iets over de behoefte aan cijfermatige informatie over dit type incidenten, en daarmee ook over de aandacht die beide verschijnselen op dit moment krijgen. In zijn algemeenheid geldt dat het aantal incidenten van een bepaald type mede bepaald wordt door het aantal inwoners in een gebied. In de analyses wordt alleen naar het absolute aantal incidenten in een gebied gekeken.

Er zijn echter (nog) geen geobjectiveerde gegevens over de betekenis van dit type incidenten voor het politiewerk (de P).

Effect van het verschijnsel

Verschillende bronnen geven aan dat in de afgelopen jaren door de grote concurrentie en het toetreden van nieuwe criminele organisaties op de markt, een verharding van de markt heeft plaatsgevonden.⁴⁸ Liquidaties komen vaker voor en het gebruik van automatische wapens en springstoffen neemt toe.⁴⁹ Er is weinig zicht op de omvang van de handel in vuurwapens, maar in verschillende regio's is het aantal in beslag genomen wapens de afgelopen jaren toegenomen. Daarbij gaat het voor een groot deel om automatische wapens en machinegeweren. Met de komst van deze wapens is er extra spanning gekomen op relaties tussen drugscriminelen. Conflicten monden nu vaker uit in liquidaties en zijn de meest zichtbare illustratie van de toename van geweld.⁵⁰



Figuur 5 - Aantal overledenen; moord en doodslag; pleeglocatie Nederland (Bron: dataportal Nederlandse Politie)

Er is geen overzicht van het aantal liquidaties. Als indicatie wordt gekeken naar ontwikkeling van het aantal overledenen als gevolg van moord en doodslag (die als zodanig al in de bestaande sterkteverdeling zitten). Het aantal liquidaties is hier een deelverzameling van.

⁴⁸ Lam, L., van der Wal, R., Kop, N. 2018. *Sluipend gif*, Boom criminologie

Van Wijk, A. en Lenders, A., 2018. *Betonrot. Een onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak*. Bureau Beke.

⁴⁹ Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. en E. Stoffers, 2018. *Nationaal dreigingsbeeld 2017*. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten

Politie, 2018, *Trends en ontwikkelingen in Eenheid Amsterdam*

⁵⁰ Van Wijk, A. en Lenders, A., 2018. *Betonrot. Een onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak*. Bureau Beke.

Andersson Elffers Felix

Het aantal door moord en doodslag overleden personen ligt rond de 120 à 140 per jaar met uitschieters naar boven (2017) en naar beneden (2016 en 2018). Er is sprake van incidentele pieken en dalen, maar geen structurele toename. De cijfers laten niet zien of er sprake is van moorden en doodslagen in het criminele circuit of anderszins.

De Nationale Politie houdt sinds 2018 specifieke cijfers bij over het aantal schietincidenten en sinds 2019 over het aantal incidenten met handgranaten. De cijfers over 2019 zijn vanzelfsprekend slechts over een deel van het jaar beschikbaar.

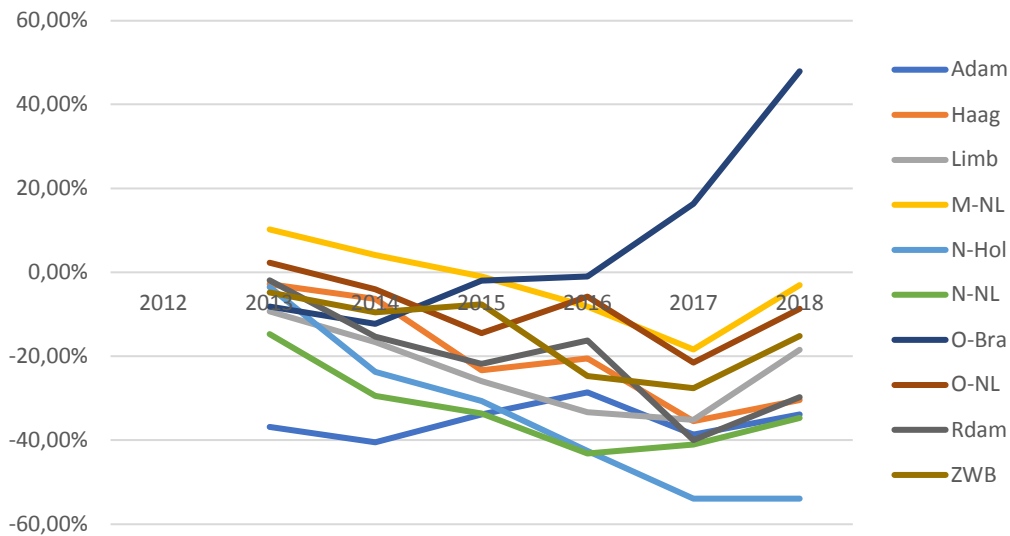
Tabel 6 - Aantal schietincidenten en aantal incidenten met handgranaten per regionale eenheid, 2018 en januari t/m september 2019 (bron: Nationale Politie)

Eenheid	Schietincidenten		Incidenten met handgranaten
	2018	2019 (t/m sept)	2019 (t/m sept)
Amsterdam	88	80	29
Den Haag	48	46	10
Limburg	45	13	44
Midden-Nederland	52	47	34
Noord-Holland	49	29	31
Noord-Nederland	41	38	19
Onbekend	1	-	-
Oost-Brabant	41	38	35
Oost-Nederland	99	56	77
Rotterdam	92	83	12
Zeeland West-Brabant	60	35	38
Totaal	616	465	329

Het aantal schietincidenten en het aantal geplaatste handgranaten worden pas sinds respectievelijk 2018 en 2019 onder die noemer geregistreerd. Daarom is niet te zeggen of er sprake is van een toename.

Tabel 7 - Aantal (vuur)wapenmisdriven per eenheid, 2012 tot 2018 (bron: CBS Statline)

Eenheid	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Amsterdam	840	530	500	555	600	515	555
Den Haag	705	685	660	540	560	455	490
Limburg	540	490	450	400	360	350	440
Midden-Nederland	490	540	510	485	450	400	475
Noord-Holland	1010	975	770	700	580	465	465
Noord-Nederland	475	405	335	315	270	280	310
Oost-Brabant	490	450	430	480	485	570	725
Oost-Nederland	860	880	825	735	810	675	785
Rotterdam	1075	1055	910	840	900	645	755
Zeeland West-Brabant	525	500	475	485	395	380	445
Totaal	7010	6510	5865	5535	5410	4735	5445



Figuur 6 - Percentage toe- of afname van het aantal vuurwapenmisdrijven sinds 2012 per eenheid (Bron: CBS Statline)

Het aantal vuurwapenmisdrijven is sinds 2012 gedaald, met weer een toename in 2018. In de eenheid Oost-Brabant is de daling sinds 2012 kleiner en is in 2017 en 2018 weer sprake van een forse groei. Er is dus sprake van een regionaal verschil in ontwikkeling.

Geschiktheid voor verdeelmodel

Toename van geweld in de onderwereld is niet op alle fronten geschikt voor een verdeelmodel. Het is een structureel verschijnsel dat op regionaal niveau speelt en zich in alle eenheden voordoet. Echter, een deel van de verschijnselen is al onderdeel van de bestaande verdeling. Daarnaast kent de toename verschillende verschijningsvormen. Deze zijn niet allemaal structureel. Zo is het de vraag of de recente trend rond incidenten met handgranaten doorzet.

4.3.2 Deelconclusie toename van geweld in de onderwereld

Een toename van geweld in de onderwereld is niet geschikt als fenomeen om mee te nemen in de sterkteverdeling van de politie. Het verschijnsel kent veel verschillende verschijningsvormen. Sommige daarvan zijn al meegenomen in het huidige verdeling, anderen zijn niet goed in beeld te brengen en het is de vraag of die structureel zijn. Ook is er (nog) geen goed inzicht op de betekenis van dit type incidenten voor het politiewerk (de P).

Beoordeling Toename van geweld in de onderwereld	
Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Onvoldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Onbekend
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Onvoldoende

4.4 Gedigitaliseerde criminaliteit

4.4.1 Analyse

Bij *gedigitaliseerde criminaliteit* wordt ICT gebruikt om traditionele vormen van criminaliteit te plegen, zoals oplichting en fraude.

Beschikbaarheid van data

Voor informatie over de ontwikkeling van gedigitaliseerde- en cybercriminaliteit zijn verschillende bronnen beschikbaar. Deze hebben echter behoorlijke nadelen en tonen slechts deels de ontwikkeling van deze fenomenen aan.

Een eerste beschikbare databron is het aantal aangiftes dat wordt gedaan van deze vormen van criminaliteit. Er is echter sprake van een dark number omdat bedrijven, instellingen en burgers niet altijd aangifte willen doen en niet altijd weten dat ze slachtoffer zijn.

Een tweede bron die gebruikt kan worden, is het aantal zaken dat de politie heeft behandeld rondom deze vormen van criminaliteit. Deze gegevens hebben echter als nadeel dat het lastig is om zaken rondom gedigitaliseerde- en cybercriminaliteit tot een succesvol einde te brengen, waardoor lang niet alle zaken waar de politie aan heeft gewerkt in de cijfers te zien zijn. Een ander nadeel is dat het van de inschatting van de politieagent die een aangifte verwerkt afhankelijk is in welke categorie criminaliteit een aangifte wordt geregistreerd.

Vooraf bij traditionele vormen van criminaliteit die ook via internet gepleegd kunnen worden, kan het voorkomen dat deze geregistreerd worden onder het specifieke delict in plaats van onder gedigitaliseerde criminaliteit. Hoe vaak dat voorkomt, is niet duidelijk maar dit kan wel zorgen voor een niet representatief beeld van het aantal delicten. Het aantal zaken is relatief zo beperkt dat er nauwelijks een betrouwbaar beeld over omvang en verdeling over de eenheden te schetsen is.

Effect van het verschijnsel

Het ICT-aspect van *gedigitaliseerde criminaliteit* zorgt ervoor dat de politie gemiddeld genomen meer tijd kwijt is met dit type zaken dan voorheen. Er is geen informatie over de omvang van dit verschil, maar dat is in dit type zaken eigenlijk ook niet relevant. Het gaat om extra tijdsbesteding van zaken die er altijd al waren. Deze extra tijdsbesteding is gemiddeld genomen in elke eenheid gelijk, juist in de context van een verdeelmodel waarin met normatieve tijden wordt gewerkt.

Geschiktheid voor verdeelmodel

Gedigitaliseerde criminaliteit is een structureel verschijnsel dat in alle eenheden voorkomt. Deze 'traditionele vormen' van criminaliteit liggen echter al ten grondslag aan de huidige verdeling. Het extra tijdsbeslag als gevolg van het ICT-aspect geldt in alle eenheden wanneer zich zulke zaken voordoen.

4.4.2 Deelconclusie gedigitaliseerde criminaliteit

Gedigitaliseerde criminaliteit geeft een ICT-aspect aan traditionele vormen van criminaliteit zoals oplichting en fraude. Het ICT-aspect zorgt ervoor dat de politie gemiddeld genomen meer tijd kwijt is met dit type zaken dan voorheen. Deze 'traditionele vormen' van criminaliteit zijn al meegenomen in de sterkteverdeling én extra tijdsbeslag is voor alle eenheden waarin zich zulke zaken voordoen gemiddeld genomen gelijk. Er is daarom geen

aanleiding om de bestaande sterkteverdeling aan te passen voor (de ontwikkeling van) gedigitaliseerde criminaliteit.

Beoordeling gedigitaliseerde criminaliteit	
Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Onvoldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Onvoldoende
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Onvoldoende

4.5 Cybercriminaliteit

4.5.1 Analyse

Cybercriminaliteit is een steeds belangrijker thema in de Nederlandse samenleving, mede door de steeds grotere afhankelijkheid van digitale hulpmiddelen in onze infrastructuur en in allerlei dagelijkse activiteiten. Tegelijkertijd is het erg lastig om de output daarvan te meten.

Beschikbaarheid van data

Cybercriminaliteit wordt op twee manieren geregistreerd.

- Ten eerste zijn er geregistreerde misdrijven met betrekking tot computervredebreuk. Deze worden al langere tijd voor alle politieregio's op een uniforme manier geregistreerd op basis van aangiften. Een nadeel is dat van cybercriminaliteit bekend is dat veel Nederlanders (naar schatting driekwart van de slachtoffers) geen aangifte doen.⁵¹
- Ten tweede is er de veiligheidsmonitor; een tweejaarlijks (tot 2017 jaarlijks) terugkerend bevolkingsonderzoek waarin Nederlanders zelf rapporteren of ze slachtoffer van criminaliteit (ook cybercriminaliteit) zijn geweest. Ook deze cijfers zijn uniform beschikbaar per regio en over de tijd. Een nadeel is dat de cijfers alleen burgers betreffen en geen organisaties. Ook omvatten deze cijfers cyberpesten (bijvoorbeeld van tieners onder elkaar), wat wij niet onder de in hoofdstuk 3 genoemde definitie van cybercrime rekenen.

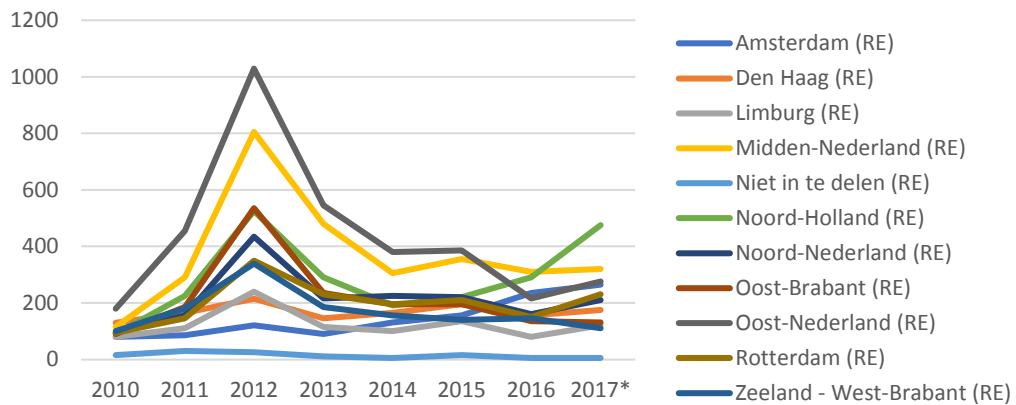
Er zijn geen kwantitatieve data waarmee een beeld geschetst kan worden van de impact van *cybercriminaliteit* op het werk van de politie (de P).

Effect van het verschijnsel

De onderstaande figuur geeft het aantal geregistreerde aangiften van computervredebreuk weer per regionale eenheid.

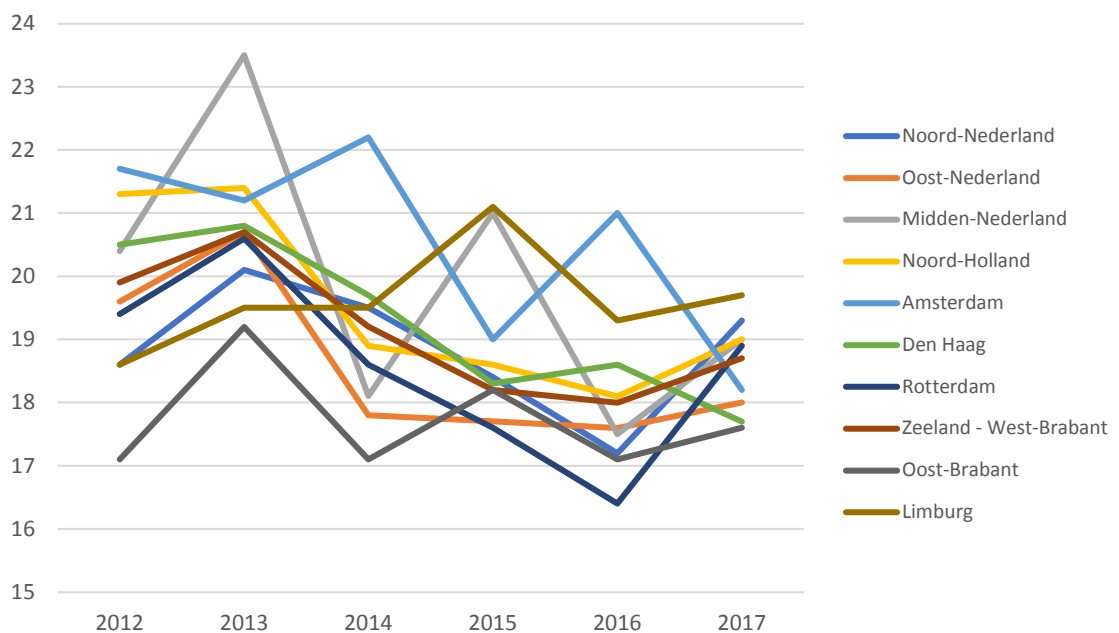
⁵¹ CBS, 2016. *Drie kwart cybercrimedelicten niet gemeld*.

Andersson Elffers Felix



Figuur 7 - Totaal aantal geregistreerde misdrijven computervredebreuk, uitgesplitst naar eenheid, van 2010 tot 2017 (Bron: CBS Statline)

De onderstaande figuur geeft het aantal inwoners weer dat aangeeft slachtoffer te zijn geweest van cybercrime per regionale eenheid. Het gaat hier niet om geregistreerde feiten, maar om slachtofferschap dat via een enquête in beeld is gebracht.



Figuur 8 - Totaal aantal personen dat aangeeft slachtoffer te zijn geweest van cybercrime per 100 inwoners, uitgesplitst naar eenheid, van 2010 tot 2017 (Bron: CBS Statline)

Er is geen sprake van een enorme toename van het aantal geregistreerde misdrijven computervredebreuk. In 2012 was er in bijna alle eenheden een piek, waarna het aantal weer afvlakte, met in 2017 weer een lichte toename in sommige eenheden. De verschillen tussen de eenheden zijn ook beperkt.

Geschiktheid voor verdeelmodel

In beginsel is cybercriminaliteit een fenomeen dat geschikt is voor een verdeelmodel: het speelt op regionaal niveau, komt in de meeste eenheden voor en is structureel. Computercriminaliteit, zoals het voorheen heette, lag ook al ten grondslag aan de bestaande sterkteverdeling, maar de impact van het fenomeen op de samenleving is groter geworden, hoewel dat nog niet in de data is opgenomen.

4.5.2 Deelconclusie cybercriminaliteit

Cybercriminaliteit wordt regelmatig genoemd als een belangrijk thema, maar cijfermatig valt dat nog niet voldoende te staven. Daarnaast is er bij de bestaande cijfers een aantal kanttekeningen te maken. Door deze twee factoren is er op dit moment geen basis om de bestaande sterkteverdeling aan te passen voor dit thema. Gezien de impact op de samenleving is dit wel een thema waarvan de ontwikkelingen gemonitord moeten worden.

Beoordeling Cybercriminaliteit	
Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Voldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Onbekend
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Voldoende

4.6 Mensensmokkel

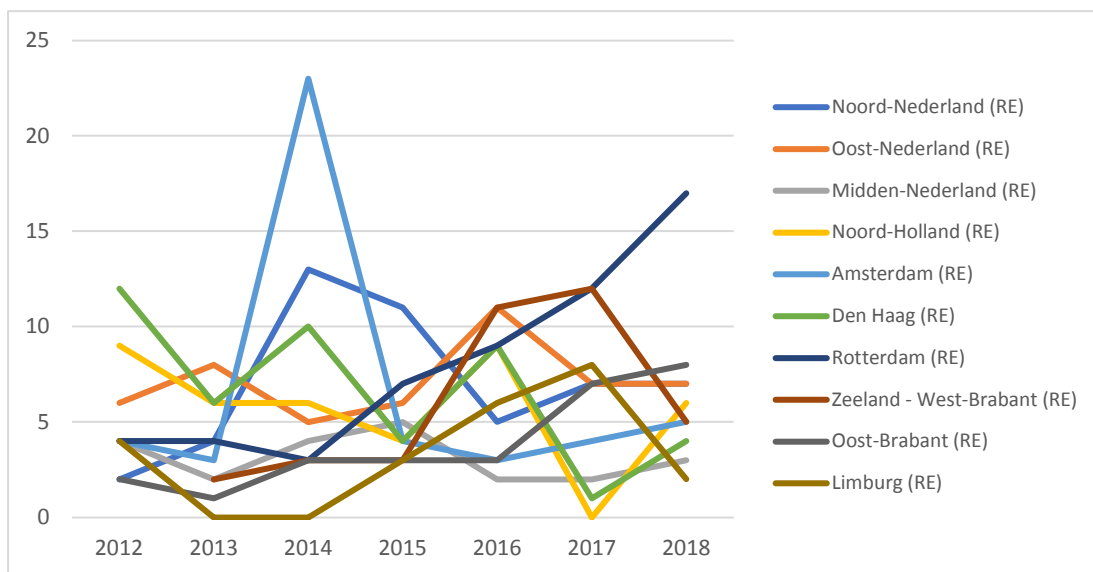
4.6.1 Analyse

Beschikbaarheid van data

Het dataportaal van de politie bevat informatie over het aantal geregistreerde misdrijven mensensmokkel per eenheid in de periode 2012-2018. Daarmee is er zicht op het aantal zaken, per eenheid en over de tijd. Deze gegevens laten alleen de aantallen zien (Q), er zijn geen geobjectiverde gegevens over de omvang van het bijbehorende politiewerk (P).

Mensensmokkel is in de basis een zogenaamd haaldelict, waar de politie over het algemeen pas achter komt wanneer er specifiek naar wordt gekeken. De cijfers over omvang van het fenomeen zijn daardoor mede afhankelijk van de inzet van de politie.

Effect van het verschijnsel



Figuur 9 - Aantal geregistreerde misdrijven mensensmokkel per eenheid 2012 – 2018 (Bron: dataportal Politie)

Het totale aantal misdrijven is in de periode 2012 – 2018 met ca. 30% toegenomen. 2014 was een piekjaar. De laatste drie jaar is het totale aantal misdrijven redelijk stabiel, tussen de 60 en 70 per jaar. In 6 van de 10 eenheden is het aantal misdrijven in 2018 min of meer gelijk aan dat in 2012 of zelfs afgenomen. In Rotterdam (Haven) is sprake van een aanzienlijke toename. Dit hoeft niet per se te betekenen dat er in de eenheden met een stabiel patroon of afname ook minder sprake is van mensensmokkel. Het is mogelijk dat er in de betreffende regio's andere prioriteiten zijn gesteld waardoor de aandacht voor dit vraagstuk is afgenomen.

Ondanks een toename van het aantal misdrijven in de periode 2012 – 2018 is het totale aantal zaken met 64 nog steeds relatief beperkt. Met deze kleine aantallen is een toename van een paar zaken een relatief grote toename. Daarnaast is het de vraag of deze kleine aantallen überhaupt een grote extra druk leggen op het werk van de politie.

Geschiktheid voor verdeelmodel

In beginsel is mensensmokkel een fenomeen dat geschikt is voor een verdeelmodel: het verschijnsel speelt op regionaal niveau, is structureel (met pieken en dalen) en komt in de meeste eenheden voor. Mensensmokkel is echter geen nieuw fenomeen, het ligt ook al ten grondslag aan de bestaande sterkteverdeling. Daarnaast is het aantal zaken grotendeels door de inzet van de politie te beïnvloeden.

4.6.2 Deelconclusie Mensensmokkel

De toename van mensensmokkel is geen reden om de bestaande sterkteverdeling aan te passen. Het aantal zaken is ondanks de groei relatief beperkt en er is geen geobjectiverde informatie over de betekenis voor het werk van de politie. Zelfs wanneer teams van 10 fte op een zaak zitten, is het effect op de totale verdeling beperkt. Daarnaast is het een fenomeen dat door prioritering binnen de eenheden voor een deel ook door henzelf te beïnvloeden is. In Rotterdam is sprake van een aanzienlijke toename, maar die eenheid heeft in de bestaande sterkteverdeling ook capaciteit zitten voor de aanwezigheid van de haven.

Beoordeling Mensenhandel

Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Onvoldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Onvoldoende
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Onvoldoende

4.7 Contraterrorisme

4.7.1 Analyse

Contraterrorisme is een thema dat steeds meer impact heeft gekregen op de samenleving en het werk van de Nederlandse politie. Binnen de politie hebben bijna alle werkprocessen in meer of mindere mate te maken met contraterrorisme:

- Wijkagenten als ogen en oren en als netwerk in wijken en buurten
- Medewerkers in de basisteams als ogen en oren en voor het bewaken en beveiligen van objecten en evenementen
- Opsporing bij onderzoek naar mogelijke terroristische activiteiten en uitreizigers
- Informatie-organisatie om specifieke subjecten in de gaten te houden en ontwikkelingen op internet te monitoren
- Medewerkers van Bewaken en Beveiligen voor de beveiliging van bedreigde personen en/of objecten.

Voorafgaand aan het ontwikkelen van HBVS is op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al een keer onderzoek gedaan naar de vraag of nationale veiligheid als een vijfde werksoort aan het toenmalige verdeelsysteem toegevoegd zou moeten worden. Destijds was het capaciteitsbeslag nog niet substantieel genoeg om het verschijnsel als aparte werksoort op te nemen.

Beschikbaarheid van data

Individuele eenheden beschikken over data over aantallen objecten en subjecten waarop politiecapaciteit wordt ingezet. Er is echter geen landelijk overzicht met data dat ook vergelijkbaar is tussen de eenheden. Dit geldt ook voor de inzet (de P). Sommige eenheden weten redelijk goed wat ze doen, maar een integraal beeld is (nog) niet te verkrijgen.

Effect van het verschijnsel

Er is niet zozeer sprake van een vast te stellen 'hard' werkaanbod maar van een geïnterpreteerde dreiging op basis van beschikbare informatie. Het dreigingsbeeld resulteert in een beslissing om al dan niet maatregelen te nemen, die vervolgens worden vertaald in de (tijdelijke) inzet van politie (en partners). Inherent aan dit type beslissingen is om elk risico voor te zijn. De consequentie voor onder meer de politiecapaciteit en de beschikbaarheid voor het dagelijkse werk kan echter groot zijn. Dit is een lastig dilemma bij het in beeld brengen van het effect.

Door het ontbreken van gegevens voor alle eenheden is het niet mogelijk om gefundeerde, kwantitatieve uitspraken te doen over de groei van het verschijnsel voor het politiewerk. Eenheden met meerdere objecten en subjecten geven in interviews wel aan dat contraterrorisme een aanzienlijk aandeel van de beschikbare capaciteit vraagt; de tijdsbesteding aan dit verschijnsel is toegenomen. In andere eenheden wordt de impact van het fenomeen niet genoemd.

Geschiktheid voor verdeelmodel

Contraterrorisme is in beginsel een verschijnsel dat geschikt is om te verwerken in een verdeelsysteem: het verschijnsel speelt op regionaal niveau, het komt in meerdere eenheden voor en heeft (inmiddels) een structureel karakter gekregen. Daarnaast is het een verschijnsel dat nog niet expliciet in de bestaande sterkteverdeling is meegenomen.

4.7.2 Deelconclusie Contraterrorisme

Contraterrorisme is een steeds belangrijker thema geworden dat ook een structureel effect op het werk van de politie lijkt te hebben. Er zijn wel gegevens over het werkaanbod ('de Q') maar die worden niet op alle gebieden landelijk op een eenduidige manier verzameld. In interviews wordt aangegeven dat de tijdsbesteding aan dit thema in verschillende eenheden aanzienlijk is toegenomen. Er zijn echter nog geen gegevens die een betrouwbaar beeld schetsen van de betekenis van deze tijdscomponent ('de P') voor alle regionale eenheden. Gezien de impact op de samenleving is dit wel een thema waarvan de ontwikkelingen gemonitord moeten worden om later eventueel opnieuw naar het effect op het werk van de politie te kijken. Daarbij moet dan ook de rol van de Landelijke Eenheid bekeken worden. Niet al het werk met betrekking tot *contraterrorisme* wordt immers door de regionale eenheden gedaan.

Beoordeling Contraterrorisme

Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Onvoldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Onbekend
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Voldoende

4.8 Mobiel banditisme

4.8.1 Analyse

Bij mobiel banditisme gaat het om klassieke misdrijven als winkel- en ladingdiefstal, inbraak in woningen en bedrijven, oplichting en zakkenrollerij die door rondreizende bendes worden uitgevoerd. Het feit dat de bendes rondtrekken, bemoeilijkt de opsporing maar betekent ook dat dan weer mensen in de ene eenheid en dan weer mensen in de andere eenheid slachtoffer zijn. Hierdoor ontstaat geen structureel en consistent patroon.

Ook het kraken van automaten is een ontwikkeling waar in de afgelopen jaren veel aandacht naar uit is gegaan⁵². Over het algemeen gaat het om gespecialiseerde bendes die door het hele land en in het buitenland kraken plegen. Het aantal kraken kende een piek in 2013 met 137 incidenten. In de jaren daarna is het aantal incidenten flink afgenomen. De trend kent een grillig verloop en het aantal kraken zal in de komende jaren naar verwachting van één van de geïnterviewden weer wat toenemen.

Beschikbaarheid van data

Er zijn geen data over het verschijnsel mobiel banditisme die een beeld schetsen van de ontwikkeling op landelijk niveau en tussen de eenheden.

⁵² Een telling eind 2018 gaf een aantal van 37 plofkraken en een gemiddelde buit van meer dan € 100.000 per stuk; zie Van Mersbergen, 2018, *Dieven 'cashen' met plofkraken: gemiddelde opbrengst ruim een ton*.

Effect van het verschijnsel

Door het ontbreken van data kan er ook geen kwantitatief beeld worden geschetst van het effect van mobiel banditisme op het werk van de politie.

Geschiktheid voor verdeelmodel

Mobiel banditisme voldoet slechts aan een deel van de criteria om het verschijnsel mee te nemen in een verdeelmodel: het speelt op regionaal niveau en komt in de meeste eenheden voor. Het type misdrijven dat over het algemeen door mobiele bandieten wordt gepleegd, ligt al ten grondslag aan de bestaande sterkteverdeling. Tevens maakt het feit dat de bendes door het land reizen het moeilijk om goed rekening te houden met verschillen in verdeling tussen de eenheden; deze zijn waarschijnlijk tijdelijk.

4.8.2 Deelconclusie mobiel banditisme

Het type misdrijven dat over het algemeen door mobiele bandieten wordt gepleegd, ligt al ten grondslag aan de bestaande sterkteverdeling. Tevens maakt het feit dat de bendes door het land reizen het moeilijk om goed rekening te houden met mogelijke verschillen in verdeling tussen de eenheden; deze zijn waarschijnlijk tijdelijk. Daarnaast zijn er geen data over het verschijnsel mobiel banditisme die een beeld schetsen van de ontwikkeling op landelijk niveau en tussen de eenheden. Daarom is er geen aanleiding om de systematiek voor dit thema aan te passen. Het ligt wel voor de hand te onderzoeken op welke manier de noodzakelijke capaciteit die voor aanpak nodig is, georganiseerd kan worden.

Beoordeling Mobiel banditisme	
Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Onvoldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Onbekend
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Onvoldoende

5 Toegenomen mobiliteit

In hoofdstuk 3 is het thema ‘toegenomen’ mobiliteit geconcretiseerd in drie verschijnselen die volgens de literatuurstudie en interviews mogelijk relevant zijn: toerisme, forenzen en internationalisering van criminaliteit. Dit hoofdstuk bespreekt aan de hand van het onderzoekskader of er aanleiding is de sterkteverdeling van de politie hierop te herzien.

5.1 Toerisme

5.1.1 Analyse

De toegenomen mobiliteit en het verdwijnen van grenzen hebben ervoor gezorgd dat het aantal toeristen is toegenomen. Dit geldt zowel voor toeristen die vanuit het buitenland naar Nederland komen als voor bewegingen binnen Nederland. Uit literatuur en onderzoeken blijkt dat de toegenomen drukte ook voor meer druk op de politie zorgt.

Beschikbaarheid van data

Het CBS houdt structurele cijfers bij over toerisme, zoals het totale aantal gasten en het totaal aantal overnachtingen, in een structurele reeks die doorloopt vanaf 2012. De cijfers zijn beschikbaar op provincie-niveau en daarnaast voor de grote steden. Er zijn geen cijfers over het aantal toeristen per politieregio. Toch geven ook de cijfers per provincie een eerste beeld of verschillende delen van Nederland sinds 2012 verschillend geraakt zijn door toerisme, te meer omdat het betrouwbare cijfers zijn die uniform over tijd en plaats worden geregistreerd.

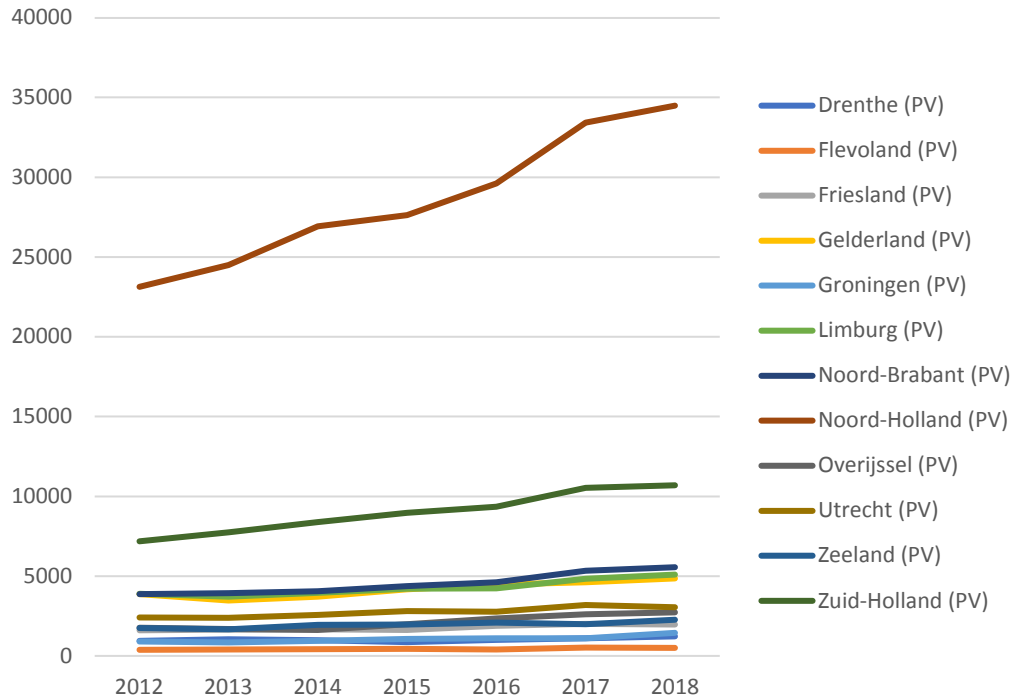
De CBS-cijfers geven een beeld van het grootste deel van het verschijnsel ‘toerisme’, maar het beeld is niet volledig; zo vallen dagjesmensen en bezoekers via sommige ‘bed & breakfast’ constructies buiten de registraties. We bezien de CBS-cijfers *per jaar*. Seizoenseffecten worden daardoor niet geobserveerd; maar hoe een regionale eenheid daarmee omgaat, is een intern vraagstuk en valt buiten de scope van dit onderzoek.⁵³

Net als bij de andere verschijnselen heeft dit onderzoek geen data over de benodigde politie-inzet per toerist. Dat is voor dit verschijnsel extra dringend omdat experts hebben benadrukt dat niet alle toeristen evenveel politiewerk met zich meebrengen. Jongere toeristen brengen bijvoorbeeld meer politiewerk met zich mee dan oudere toeristen, zo stelden experts. Dit effect kan echter niet worden gekwantificeerd en bovendien lijkt er geen consistent cijfermateriaal voor heel Nederland beschikbaar waarmee tussen toeristen kan worden gedifferentieerd.

⁵³ Bijvoorbeeld: twaalf maanden 10 toeristen of één maand 120 vraagt (ceteris paribus) evenveel uren politie-inzet. Het tweede geval is complexer voor de planning en roostering, maar dat interne vraagstuk is hier buiten de scope.

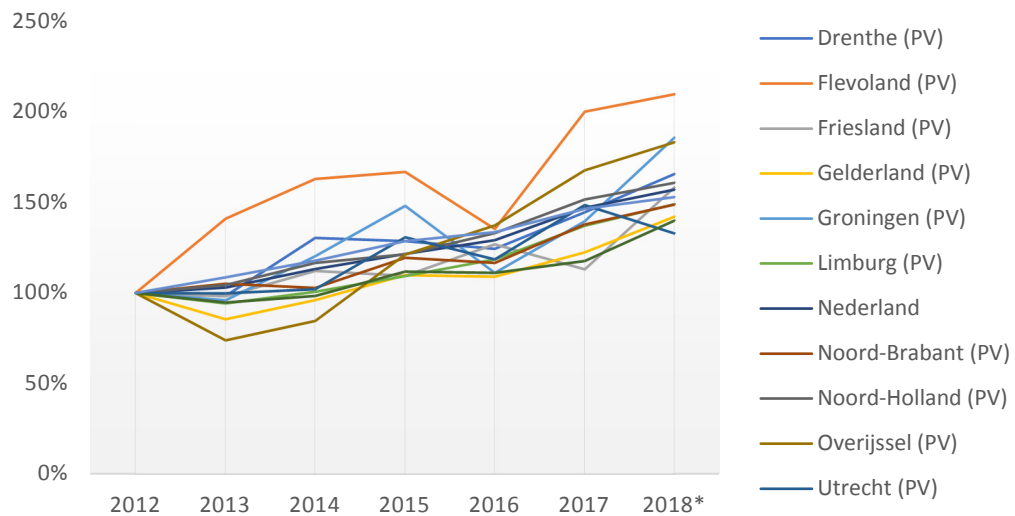
Effect van het verschijnsel

De grafiek hieronder geeft de **toename in absolute aantallen** sinds 2012 van het aantal Nederlandse en buitenlandse gasten per provincie weer.



Figuur 10 - Aantal Nederlandse en buitenlandse gasten per provincie x 1.000, 2012 – 2018 (Bron: CBS)

Het aantal gasten is in alle provincies gestegen. In Noord-Holland is deze stijging (in absolute aantallen) verreweg het grootst. Daar gaan we hieronder verder op in. Overigens was toerisme ook in 2012 al niet gelijkmatig verdeeld over het land. De onderstaande figuur geeft de **toename in procenten** sinds 2012 van het aantal Nederlandse en buitenlandse gasten aan een provincie weer. De cijfers zijn percentages gasten ten opzichte van 2012.

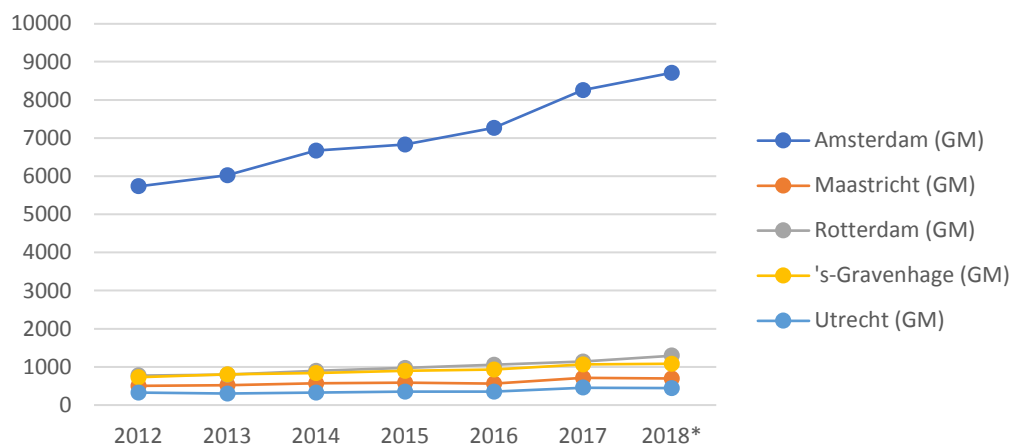


Figuur 11 - Procentuele toe- of afname van het aantal gasten 2012 – 2018 (Bron: CBS)

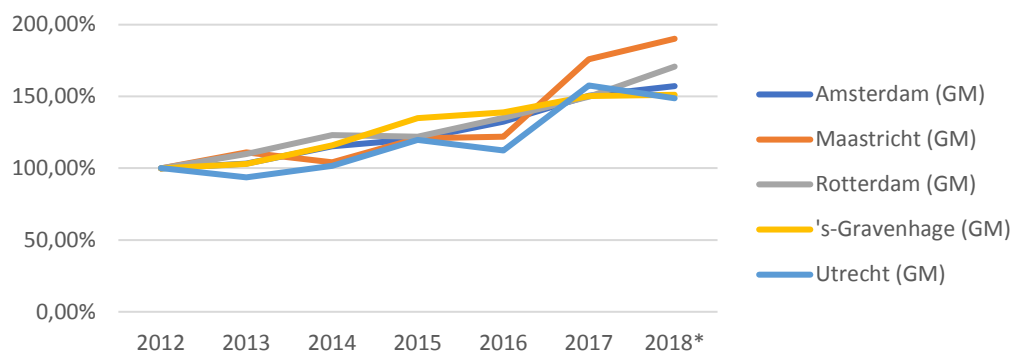
Andersson Elffers Felix

Voor Nederland als geheel is het aantal toeristen tussen 2012 en 2018 met 56,9% toegenomen. Het verschil in ontwikkeling tussen de meest bezochte regio en minst bezochte regio is meer dan 30% (+26% in Limburg en + 89% in Overijssel).

De bovenstaande cijfers over de absolute toename laten verreweg de grootste stijging zien in Noord-Holland, op grote afstand gevolgd door Zuid-Holland. Dat suggereert dat toerisme zich concentreert in steden. De onderstaande figuur geeft cijfers over de ontwikkeling van toerisme in vijf grote steden; eerst in absolute aantallen en dan in percentages gasten ten opzichte van 2012.



Figuur 12 – Aantal Nederlandse en buitenlandse gasten in 5 grote steden x 1.000 2012 – 2018 (Bron: CBS)



Figuur 13 - Procentuele toe- of afname van het aantal gasten 2012 – 2018 (Bron: CBS)

De bovenstaande cijfers laten zien dat Amsterdam een bijzondere positie heeft. De gemeente ontvangt (van oudsher al) meer bezoekers dan de andere grote steden bij elkaar. Tegelijk is de recente groei van het aantal toeristen wijdverspreid. In alle steden is het aantal bezoekers in enkele jaren met tussen de 50% en 100% toegenomen.

Geschiktheid voor verdeelmodel

De regio Amsterdam heeft te maken met veel meer toeristen dan andere regio's. Een dergelijke situatie is tot nu toe ongeschikt geweest om in een verdeelmodel te verwerken: zo lang een verschijnsel maar één regio raakt, is een aparte uitkering los van een verdeelmodel

daarvoor meer geschikt.⁵⁴ De cijfers laten echter ook zien dat toerisme voor heel Nederland een belangrijkere factor is; weliswaar nog steeds niet op dezelfde schaal als in Amsterdam, maar wel belangrijker. In andere regio's is het aantal toeristen in enkele jaren met 26% tot 89% toegenomen. Daarmee kan het nu wel aan de orde zijn om toerisme als factor mee te nemen.⁵⁵

Toerisme is op dit moment slechts zeer beperkt opgenomen in de sterkteverdeling. Het model kent wel een parameter die het aantal horecavestigingen (hotel, restaurant, café) meerekent. Echter, de parameter rond horecavestigingen is vooral geschikt als indicator voor vrijetijdsbesteding en niet als specifieke indicator voor toerisme. Hotels maken nog geen 6% van het totale aantal horecavestigingen uit.⁵⁶ Er valt niet uit te sluiten dat er wel een correlatie is tussen restaurants en cafés enerzijds en toeristen anderzijds, maar dat staat niet bij voorbaat vast.

5.1.2 Deelconclusie Toerisme

De tabel hieronder beoordeelt het verschijnsel toerisme.

Beoordeling Toerisme	
Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Voldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Voldoende
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Voldoende

Uit de analyse blijkt dat het verschijnsel toerisme aanleiding kan geven om de bestaande sterkteverdeling te herzien. Het aantal toeristen is tussen 2012 en 2018 met 56,9% toegenomen, en sommige regio's worden hier sterker door geraakt dan anderen. Er is geen kwantitatieve data die aangeeft hoeveel politiewerk toeristen precies met zich meebrengen, maar uit kwalitatieve interviews blijkt dat de praktijk van het politiewerk erdoor wordt beïnvloed; in de ene regio meer dan in de andere - nog los van het feit dat er in Amsterdam (nog) een unieke situatie bestaat. Voor ons staat niet bij voorbaat vast dat het aantal horecagelegenheden daar een goede proxy voor is.

5.2 Forenzen

5.2.1 Analyse

De aanwezigheid van forenzen kan meer politiewerk met zich meebrengen, bijvoorbeeld rond handhaving en noodhulp. Onder forenzen verstaan we personen die regelmatig reizen tussen hun woonplaats en de plaats waar zij werken. Grote groepen mensen reizen dagelijks naar hun werk, veelal naar de grote steden.

⁵⁴ In interviews is gesuggereerd dat die uitkering ook bestaat in de vorm van een 'hoofdstadcontingent'. Een oordeel daarover is niet aan ons, omdat wij alleen de verandering sinds 2012 onderzoeken.

⁵⁵ Daarbij valt te overwegen om de bestaande toeslag óók (deels) te behouden, omdat het verschijnsel in Amsterdam van zo'n andere orde is.

⁵⁶ Het totaal aantal horecavestigingen in 2015 werd geschat op 55.000, zie: CBS, 2018. *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2018*. Het aantal hotels werd toen geschat op 3.500, zie: Statline 2018. *Hotels; capaciteit, accommodaties, kamers, bedden, sterklasse*.

Beschikbaarheid van data

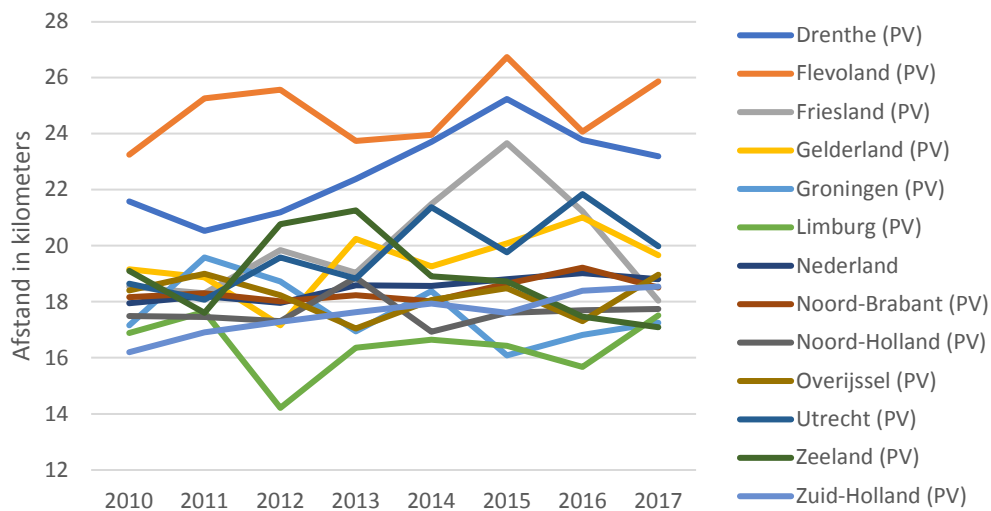
Er zijn CBS-data beschikbaar die volgens een structurele lijn sinds 2010 aangeven hoe ver mensen gemiddeld van hun werk af wonen. Hoewel deze data niet beschikbaar zijn per politieregio zijn de data wel beschikbaar per provincie.

De beschikbare data hebben drie belangrijke tekortkomingen:

- De CBS-data betreft uitgaande forenzen (waar ze wonen) en niet inkomende forenzen (waar ze werken). De hypothese is dat politiewerk vooral ontstaat door inkomende forenzen.
- Net als bij andere verschijnselen zijn er geen cijfers over de hoeveelheid politiewerk per forens. Er zijn bijvoorbeeld ook geen cijfers of slachtoffers van verkeersongevallen vaak forenzen zijn. Dat is in dit geval een grote tekortkoming, omdat er in verschillende interviews is gesuggereerd dat het politiewerk door forenzen bijna nihil is.
- De reisafstand naar het werk is alleen beschikbaar als *gemiddelde* per provincie; de spreiding is niet beschikbaar.⁵⁷

Effect van het verschijnsel

De figuur geeft de gemiddelde reisafstand woon-werkverkeer naar provincie weer.



Figuur 14 - Gemiddelde afstand woon- werkverkeer, uitgesplitst naar provincies, van 2010 tot 2017 (Bron: CBS Statline)

De ontwikkeling in de gemiddelde woon-werk afstand verschilt per regio. Zo is deze in Limburg met 23% gestegen en in Friesland, Groningen en Zeeland juist gedaald. Gemiddeld over Nederland lijkt er echter geen groot effect: slechts 4,6% toename tussen 2012 en 2017. Achter dat gemiddelde cijfer zou een groep schuil kunnen gaan die wel aanzienlijk meer is gaan forenzen, maar er is geen data beschikbaar om dat na te gaan.

Uit kwalitatieve interviews komt geen beeld naar voren dat forenzen veel politiewerk met zich meebrengen. Experts geven aan dat forenzen in de tijd dat zij op hun werk zijn geen handhaving of opsporing vragen. De verkeersstromen kunnen in theorie noodhulp met zich meebrengen, maar experts schatten in interviews het effect van forenzen daarin als verwaarloosbaar.

⁵⁷ Bijvoorbeeld: wanneer de helft van de inwoners naast het werk zou wonen en de andere helft ver reist, kan de laatstgenoemde groep in theorie veel politiewerk veroorzaken zonder dat het gemiddelde dit laat zien.

Geschiktheid voor verdeelmodel

Onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek laat zien dat forenzen gemiddeld 15 tot 35 kilometer van hun werk wonen.⁵⁸ De meeste regio's zijn aanzienlijk groter (en met uitzondering van Amsterdam zijn het regio's met zowel grote steden als randgemeenten). Dat suggereert dat sterkteverdeling naar aanleiding van forenzen vooral een vraagstuk is *binnen* regio's en niet *tussen* regio's.

In het HBVS is rekening gehouden met het aantal mensen binnen een regio die woonkernen aantrekken. Dit is het zogenaamde regionale klantenpotentieel. Deze maatstaf hanteert een omtrek van 60 kilometer. De gemiddelde reistijd van forenzen valt ruim binnen deze grens.

5.2.2 Deelconclusie Forenzen

Beoordeling Forenzen	
Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Voldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Onvoldoende
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Onvoldoende

Het onderzoek laat zien dat het verschijnsel forenzen geen aanleiding geeft om de bestaande sterkteverdeling te herzien. Er zijn gegevens over forenzen. Die hebben wel tekortkomingen; zo zijn er alleen cijfers over uitgaande en niet over inkomende forenzen, terwijl die laatste juist politiewerk met zich mee kunnen brengen. De gegevens die er wel zijn, wijzen niet in de richting dat het verschijnsel de afgelopen jaren gegroeid is. Bovendien reizen de meeste forenzen *binnen* hun regio, terwijl de sterkteverdeling alleen vraagstukken *tussen* regio's kan oplossen.

5.3 Internationalisering van criminaliteit

5.3.1 Analyse

Internationalisering van criminaliteit houdt in dat criminele organisaties vaker grensoverschrijdend opereren. Een voorbeeld is dat organisaties gevestigd zijn in een land, (transport)middelen en bankrekeningen gebruiken uit een tweede land, slachtoffers maken in een derde land en het geld witwassen in een vierde land.

Beschikbaarheid van data

Er is relatief weinig cijfermateriaal beschikbaar om dit fenomeen voor alle eenheden in kaart te brengen. Uit het onderzoek komt het aantal rechtshulpverzoeken aan de verschillende politieregio's als de beste beschikbare (of: minst ongeschikte) indicator naar voren. Rechtshulpverzoeken zijn verzoeken van het ene land aan een ander land om hulp te bieden bij een juridische procedure.

Het nadeel hiervan is dat rechtshulpverzoeken niet per se een indicator zijn van internationaal opererende organisaties die expres in verschillende landen werken om opsporing te bemoeilijken. Rechtshulpverzoeken worden ook ingezet voor allerlei andere zaken zoals 'reguliere' grenscriminaliteit en ongeorganiseerde misdaad. De cijfers over rechtshulpverzoeken zijn dus alleen bruikbaar als we de assumptie hanteren dat er binnen de

⁵⁸ CBS, 2017. *Bijna 4 op de 10 werkt en woont in dezelfde gemeente.*

Andersson Elffers Felix

totale hoeveelheid rechtshulpverzoeken een vast aandeel internationaal opererende georganiseerde misdadigers actief is. Die assumptie hebben we niet kunnen valideren.

Effect van het verschijnsel

De tabel hieronder schetst het aantal rechtshulpverzoeken aan elke politieregio.

Tabel 8 - Aantal rechtshulpverzoeken per politie-eenheid in 2017 en 2018

Regio	Adam	Haag	Limb	M-NL	N-Hol	N-NL	O-Bra	O-NL	Rdam	ZWB	Totaal
2017	2.561	1.455	6.784	1.754	972	1.538	2.510	2.778	2.145	2.815	25.312
2018	3.267	1.842	5.935	1.814	923	1.818	2.267	3.114	2.062	2.832	25.874

Deze cijfers geven aan dat de verschillende regio's in verschillende mate te maken hebben met rechtshulpverzoeken. De indicator blijkt echter niet zonder nadelen. In de eerste plaats zijn er alleen cijfers beschikbaar sinds 2017; de politie en het Openbaar Ministerie geven aan dat de cijfers van vóór 2017 niet betrouwbaar en consistent werden geregistreerd. Daarom kunnen we dus niet de ontwikkeling sinds 2012 laten zien zoals het onderzoekskader vraagt.

Ten tweede drukken deze cijfers ook 'gewone' grenscriminaliteit uit, zoals bijvoorbeeld te zien is in de cijfers over de eenheid Limburg. Daarmee is het verschijnsel van geïnternationaliseerde complexe criminaliteit niet geïsoleerd uit te drukken van andere fenomenen.

Geschiktheid voor verdeelmodel

Dit thema is al enigszins in de bestaande sterkteverdeling verwerkt. HBVS kent namelijk een parameter die grensgemeenten telt. Mogelijk is een verfijning nodig tussen groepsriminaliteit en grenscriminaliteit.⁵⁹ Internationaal opererende criminelen kunnen zich in alle regio's vestigen, maar experts schatten in dat het vooral regio's met internationaal opererende bedrijven en een goede infrastructuur raakt.

5.3.2 Deelconclusie internationalisering van criminaliteit

Beoordeling Internationalisering van criminaliteit	
Zijn er voldoende data beschikbaar om het effect te kwantificeren?	Onvoldoende
Is het effect voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?	Onvoldoende
Is het fenomeen technisch geschikt voor verwerking in een verdeelmodel?	Onbekend

Het thema internationalisering van criminaliteit geeft geen aanleiding om de sterkteverdeling te herzien. Er zijn geen kwantitatieve data om dit verschijnsel goed in kaart te brengen. In kwalitatieve interviews is wel gesuggereerd dat het verschijnsel meer politiewerk geeft, maar niet dat het verschijnsel verschillende regio's op een verschillende manier raakt. Door gebrek aan data kunnen we ook niet nagaan of dit verschijnsel echt verschilt van het verschijnsel grenscriminaliteit, dat al in de sterkteverdeling verwerkt is.

⁵⁹ Groepsriminaliteit betreft vaak vrij eenvoudige criminaliteit waarbij criminelen vlak over de grens opereren, terwijl het thema van internationalisering complexe, georganiseerde criminaliteit betreft. De andere betrokken landen hoeven geen buurlanden te zijn.

6 Conclusies en slotbeschouwing

6.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1

Hoe ziet een nadere uitwerking van de thema's toegenomen mobiliteit en veranderingen in criminaliteit eruit in het kader van politiesterkte en het HBVS?

Onze analyse heeft acht nader te onderzoeken verschijnselen van het thema **veranderingen in criminaliteit** geïdentificeerd:

- Drugsproductie, import en export
- Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)
- Toename van geweld in de onderwereld
- Gedigitaliseerde criminaliteit
- Cybercriminaliteit
- Mensensmokkel
- Contraterrorisme
- Mobiel banditisme

Onze analyse laat drie relevante verschijnselen van het thema **toegenomen mobiliteit** zien:

- Toerisme
- Forenzen
- Internationalisering van criminaliteit

Onderzoeksvraag 2

Met welke indicatoren kunnen de twee thema's gemeten worden om zo de impact op het politiewerk vast te kunnen stellen?

De impact van de twee thema's op het politiewerk wordt enerzijds bepaald door het aantal keer dat een verschijnsel voorkomt (de Q) en anderzijds de tijd die het betreffende verschijnsel per keer vervolgens kost (de P). Verschijnselen die vaak voorkomen maar relatief weinig tijd kosten, kunnen een kleinere impact op het politiewerk hebben dan verschijnselen die minder voorkomen maar juist veel tijd kosten.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er op dit moment nog geen goede data beschikbaar zijn om de **P-component** te kwantificeren. Bijvoorbeeld: er zijn nog geen actuele gegevens hoeveel politiewerk een misdrijf van een bepaald type met zich meebrengt. De **Q-component** van veel verschijnselen is wel deels te kwantificeren. De indicatoren verschillen van verschijnsel tot verschijnsel, en dat geldt ook voor de bruikbaarheid ervan. Voor sommige verschijnselen zijn er heldere indicatoren die op een bruikbare manier zijn geregistreerd.

Aan de ene kant is voor bijvoorbeeld toerisme het aantal hotelovernachtingen een vrij betrouwbare indicator.⁶⁰ Hotelovernachtingen worden al lange tijd elk jaar in elk gebied volgens een uniforme manier geregistreerd en zijn niet te beïnvloeden door de politie zelf. Aan de andere kant is voor internationalisering van criminaliteit geen duidelijke indicator aan te wijzen. Het aantal rechtshulpverzoeken aan regionale eenheden is de minst ongeschikte indicator, maar de eenheden registreren die pas sinds 2017 volgens een uniforme definitie.

Door op een gedetailleerde manier naar de voorliggende verschijnselen te kijken, komen imperfecties in de data eerder naar voren dan wanneer op een globaler niveau naar ontwikkelingen in het werkaanbod van de politie wordt gekeken. Globalere data bevatten dezelfde imperfecties maar in een groter geheel vallen die tegen elkaar weg. Dat geldt ook voor het effect op het politiewerk. Het verkrijgen van een beeld daarover is noodzakelijk om te voorkomen dat een verdeling op te veel relatief kleine verschijnselen gebaseerd wordt. Wanneer de P niet duidelijk is, kan echter geen uitspraak worden gedaan over het effect van het verschijnsel op het werk van de politie.

Samenvattend zijn er geen *perfecte* data om de exacte impact op het politiewerk van de verschijnselen voor alle eenheden vast te stellen. Dat hoeft ook niet. Bij sommige verschijnselen zijn er wel *voldoende* data om te bepalen of er aanleiding is om de bestaande sterkteverdeling te herzien, zeker in combinatie met de kwalitatieve uitkomsten van interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden. De geïnterviewden baseren zich daarvoor op de impact van een verschijnsel in de eigen eenheid of op het eigen expertisegebied. Die impact kan bijvoorbeeld zijn dat er aparte teams voor bepaalde verschijnselen vrij worden gemaakt, dat er naast het reguliere werk steeds meer aandacht voor een bepaald verschijnsel(en) wordt gevraagd of dat er binnen een individuele eenheid wel data is om het verschijnsel inzichtelijk te maken (zowel aantal als impact).

Onderzoeksvraag 3

Wat is het gevolg van toegenomen mobiliteit vanaf 2010/2012 op politiewerk? In hoeverre is dit gevolg blijvend en in hoeverre differentieert dit tussen de eenheden of is het gevolg voor alle eenheden soortgelijk?

Voor het antwoord op deze vraag hebben we het in hoofdstuk 2 beschreven onderzoekskader toegepast op de drie verschijnselen van dit thema. Op basis van deze analyses hebben we de verschijnselen beoordeeld op de drie blokken analysevragen:

- Zijn er voldoende **data** beschikbaar om het effect te kwantificeren?
- Is het **effect** voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?
- Is het verschijnsel voldoende **technisch geschikt** voor verwerking in een verdeelmodel?

Van 'voldoende' aanleiding voor mogelijke aanpassing van de huidige verdeling is sprake als alle vragen binnen een blok met 'voldoende' worden beantwoord. De volgende tabel geeft dit weer.

⁶⁰ Al is (zelfs) die indicator niet zonder nadelen, bijvoorbeeld omdat sommige toeristen niet in een hotel verblijven.

Verschijnsel	Voldoende data?	Voldoende effect?	Technisch geschikt?
Toerisme	Voldoende	Voldoende	Voldoende
Forenzen	Voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
Internationalisering criminaliteit	Onvoldoende	Onvoldoende	Onbekend

Uit de analyse blijkt dat het verschijnsel *toerisme* **wel aanleiding** kan geven om de bestaande sterkteverdeling te herzien. Het aantal toeristen is tussen 2012 en 2018 met 56,9% toegenomen, en sommige regio's worden hier sterker door geraakt dan andere. Er is geen kwantitatieve data die aangeeft hoeveel politiewerk toeristen precies met zich meebrengen, maar uit kwalitatieve interviews blijkt dat het voldoende kan zijn om de praktijk van het politiewerk te beïnvloeden.

Het onderzoek laat zien dat het verschijnsel *forenzen* **geen aanleiding** geeft om de bestaande sterkteverdeling te herzien. Er zijn gegevens over forenzen. Die hebben wel tekortkomingen; zo zijn er alleen cijfers over uitgaande en niet over inkomende forenzen, terwijl die laatste juist politiewerk met zich mee kunnen brengen. De gegevens die er wel zijn, wijzen niet in de richting dat het verschijnsel de afgelopen jaren gegroeid is. Bovendien reizen de meeste forenzen *binnen* hun regio, terwijl de sterkteverdeling alleen vraagstukken *tussen* regio's kan oplossen.

Internationalisering van criminaliteit is **geen aanleiding** om de sterkteverdeling te herzien. Er zijn geen kwantitatieve data om dit verschijnsel goed in kaart te brengen. In kwalitatieve interviews is wel gesuggereerd dat het verschijnsel meer politiewerk geeft, maar niet dat het verschijnsel verschillende regio's op een verschillende manier raakt. Door gebrek aan data kunnen we ook niet nagaan of dit verschijnsel echt verschilt van het verschijnsel grenscriminaliteit, dat al in de sterkteverdeling verwerkt is.

Onderzoeksvraag 4

Wat is het gevolg van veranderingen in criminaliteit vanaf 2010/2012 voor het politiewerk? In hoeverre is dit gevolg blijvend en differentieert dit tussen de eenheden of is het effect voor alle eenheden soortgelijk?

Voor het antwoord op deze vraag hebben we het onderzoekskader toegepast op alle acht verschijnselen. Op basis van deze analyses zijn de verschijnselen beoordeeld op de drie gestelde vragen:

- Zijn er voldoende **data** beschikbaar om het effect te kwantificeren?
- Is het **effect** voldoende groot om aanpassing noodzakelijk te maken?
- Is het verschijnsel voldoende **technisch geschikt** voor verwerking in een verdeelmodel?

Van 'voldoende' aanleiding voor mogelijke aanpassing van de huidige verdeling is sprake als alle analysevragen binnen een blok met 'voldoende' konden worden beantwoord. De tabel hieronder geeft dit weer.

Verschijnsel	Voldoende data?	Voldoende effect?	Technisch geschikt?
Drugsproductie, import en export	Onvoldoende	Onbekend	Voldoende
Outlaw Motorcycle Gangs	Onvoldoende	Onbekend	Onvoldoende
Toename geweld in onderwereld	Onvoldoende	Onbekend	Onvoldoende
Gedigitaliseerde criminaliteit	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende

Cybercriminaliteit	Voldoende	Onbekend	Voldoende
Mensensmokkel	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
Contraterrorisme	Onvoldoende	Onbekend	Voldoende
Mobiel banditisme	Onvoldoende	Onbekend	Onvoldoende

Voor het verschijnsel *drugsproductie, import en export* is **nu geen uitspraak** te doen. Er zijn onvoldoende gegevens voor een eenduidige conclusie over het effect van het verschijnsel. In interviews is steeds benadrukt dat het verschijnsel is toegenomen. Kwantitatieve gegevens staven dat niet: het aantal geregistreerde misdrijven en het aantal onderzoeks dossiers zijn afgenomen. Er is overigens wel sprake van een enigszins scheve verdeling van de afname (in tegenstelling tot de andere eenheden is er in Midden-Nederland, Oost-Nederland en Limburg geen sprake van een daling). Mogelijk worden die cijfers veroorzaakt door andere prioritering binnen de politie en niet door wat er op de politie af komt. Voor een deel van de onderzoeken naar drugsproductie geldt dat er sprake is van 'haalcriminaliteit', die de eenheden zelf kunnen beïnvloeden.

Uit de analyse blijkt dat het verschijnsel *Outlaw Motorcycle Gangs* **geen aanleiding** geeft om de bestaande sterkteverdeling te herzien. Dat komt in de eerste plaats omdat de criminele activiteiten van OMG's niet los te zien zijn van criminele activiteiten die al in de bestaande sterkteverdeling verwerkt zijn. Hoewel er cijfers zijn die wijzen op een groei van OMG's zijn er (nog) geen cijfers die kunnen aantonen dat dit de verschillende regio's verschillend raakt.

Voor het verschijnsel *toename van geweld in de onderwereld* is **geen aanleiding** om de sterkteverdeling te herzien. Dit verschijnsel bestaat uit verschillende uitingsvormen en is daarom moeilijk als zodanig in een sterkeverdeling te verwerken. Data over de toename van geweld in de onderwereld zijn (mede daarom) niet goed beschikbaar. De data die er is, geeft geen eenduidig beeld.

Het onderzoek laat **geen aanleiding** zien om de sterkteverdeling voor *gedigitaliseerde criminaliteit* te herzien. Gedigitaliseerde criminaliteit is in feite 'reguliere' criminaliteit, die al in de bestaande verdeling is verwerkt, maar dan met digitale middelen. De Q-component wordt dan ook niet als zodanig geregistreerd. In interviews is gesuggereerd dat gedigitaliseerde criminaliteit meer tijd per zaak kost. Deze P-component wordt niet geregistreerd, maar er is geen aanleiding om aan te nemen dat die per regio verschilt. Daar komt bij dat zo'n P-component in een verdeelsysteem ook niet per regio zou moeten verschillen.

Ook voor het verschijnsel *cybercriminaliteit* is **nu geen uitspraak** te doen of de sterkteverdeling herzien moet worden. In tegenstelling tot bij gedigitaliseerde criminaliteit wordt cybercrime geregistreerd, al zijn deze registraties niet perfect. Deze registraties laten nu nog geen toename van het verschijnsel zien. Gezien de impact op de samenleving is dit wel een thema waarvan de ontwikkelingen gemonitord moeten worden. In interviews is wel aangegeven dat sommige grote cybercrime hacks niet altijd gemeld worden, maar die zaken zijn eerder werk voor de Landelijke Eenheid dan voor de regionale eenheden en daarmee geen onderwerp voor het verdeelmodel. Een dieptestudie zou kunnen nagaan hoe cybercriminaliteit (toch) in de sterkteverdeling is mee te nemen of dat andere maatregelen of instrumenten hier geschikter voor zijn.

De toename van *mensensmokkel* is **geen aanleiding** om de bestaande sterkteverdeling aan te passen. De gemiddelde werklust per zaak is onbekend, maar het aantal zaken is zo klein dat dit verschijnsel sowieso nauwelijks doorwerkt in de totale hoeveelheid politiewerk. Overigens

is dit fenomeen ook moeilijk in een verdeelmodel te verwerken, want mensensmokkel is 'haalcriminaliteit' die de eenheden zelf kunnen beïnvloeden.

Voor het verschijnsel *contraterrorisme* is **nu geen uitspraak** te doen. Op dit moment kunnen we op basis van kwantitatieve gegevens geen conclusies trekken. Cijfers over het werkaanbod worden niet uniform geregistreerd en cijfers over de inzet per geval zijn er nog niet. Het kwalitatieve beeld uit interviews is echter duidelijk: het gaat om veel (en steeds meer) politiewerk dat verschillende regio's verschillend raakt. Zodra er wel data moet opnieuw worden beoordeeld of het verschijnsel in de sterkteverdeling kan worden meegenomen. Er is overigens niet zozeer sprake van een vast te stellen werkaanbod maar van een geïnterpreteerde dreiging op basis van beschikbare informatie. Het dreigingsbeeld resulteert in een beslissing om al dan niet maatregelen te nemen, die vervolgens worden vertaald in de inzet van politie (en partners). Inherent aan dit type beslissingen is om elk risico voor te zijn, met een aanzienlijke consequentie voor de politiecapaciteit. Dit is een lastig dilemma bij het in beeld brengen van het effect. Een dieptestudie zou kunnen nagaan hoe dit (toch) in de sterkteverdeling is mee te nemen of dat andere maatregelen of instrumenten hier geschikter voor zijn.

Mobiel banditisme geeft **geen aanleiding** om de bestaande sterkteverdeling te herzien. Het is primair geen verschijnsel dat met een sterkteverdeling is op te lossen: het is niet per definitie een regionaal vraagstuk en niet structureel genoeg. Het type misdrijven dat door mobiele bandieten wordt gepleegd, ligt al ten grondslag aan de bestaande sterkteverdeling. Daarnaast zijn er geen goede data over het verschijnsel mobiel banditisme om te analyseren of dit verschijnsel überhaupt sterk speelt.

Onderzoeksvraag 5

Waar het bij de vragen 3 en 4 gaat om blijvende gevolgen, in hoeverre zijn de bestaande kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingscriteria van het HBVS dekkend daarvoor?

Deze vraag is nog niet volledig te beantwoorden. Voor de meeste verschijnselen geldt dat er geen aanleiding is om de bestaande sterkteverdeling te herzien, voor drie verschijnselen kan er nu geen uitspraak worden gedaan en voor één verschijnsel (toerisme) is er wel aanleiding om de sterkteverdeling te herzien. Het verschijnsel toerisme is niet als zodanig terug te vinden in de omgevingskenmerken van het HBVS. Regionaal klantenpotentieel is één van de variabelen in het HBVS. De definitie daarvan is 'het aantal klanten dat een kern aantrekt uit alle kernen binnen een straal van 60 kilometer'. De variabele richt zich dus op kernen binnen een straal van 60 kilometer, wat iets anders is dan toeristen die overal vandaan kunnen komen. Voor de twee verschijnselen waarover nu nog geen uitspraak kan worden gedaan, is niet bekeken of de criteria van HBVS dekkend zijn.

Onderzoeksvraag 6

Indien het bij de vragen 3 en 4 gaat om incidentele veranderingen, worden de gevolgen vooralsnog in voldoende mate ondervangen door bestaande flankerende maatregelen?

In de stap van longlist naar shortlist zijn verschijnselen waarbij sprake is van een incidentele verandering al afgevallen. De elf resterende verschijnselen die zijn geïdentificeerd als (relevant) onderdeel van de twee thema's zijn daarom geen van alle aan te merken als incidentele veranderingen. Sommige van de verschijnselen (zoals bijvoorbeeld mensensmokkel) kennen echter wel pieken en dalen in het werkaanbod.

6.2 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag is *‘In hoeverre en hoe is er in het HBVS van de politie voldoende rekening gehouden met de problematiek die ‘toegenomen mobiliteit’ en ‘veranderingen in criminaliteit’ vanaf ongeveer 2010/2012 met zich meebrengen?’*

Uit de beantwoording van de zes deelvragen blijkt dat het complex is om gefundeerde uitspraken te doen over de ontwikkeling van het werkaanbod van de uitgewerkte thema's (de Q) en het effect daarvan voor de werk van de politie (de P). Dit betekent echter niet dat een kwantitatieve onderbouwing als basis voor de verdeling van sterkte niet mogelijk is. De bestaande verdeling is immers nog voor een groot deel gebaseerd op een kwantitatieve analyse van het toenmalige politiewerk en een vertaling daarvan naar omgevingskenmerken.

In deze paragraaf lichten we eerst toe waarom het bij de voorliggende verschijnselen complex is (6.2.1) en geven daarna aan (in 6.2.2) welke van de verschijnselen impact hebben op de verdeling van de politiecapaciteit.

6.2.1 Bevindingen bij het concretiseren en analyseren van de beide thema's

Mate van detaillering

In dit onderzoek is gedetailleerd naar een aantal thema's en verschijnselen gekeken waardoor imperfecties in registratie en data naar boven komen. Sommige data worden niet zo specifiek verzameld en andere data worden pas sinds relatief korte tijd op een bepaalde manier geclassificeerd. Voor weer andere gegevens geldt dat de ene eenheid er goed zicht op heeft en de andere juist minder of helemaal niet.

Relatief nieuwe verschijnselen

Een aantal van de onderzochte verschijnselen is relatief nieuw of heeft in de afgelopen jaren meer aandacht gekregen van de politie en haar partners. Dat betekent dat zowel de wijze waarop de verschijnselen geregistreerd worden als de gehanteerde werkwijze (bepalend voor de tijdsbesteding) nog in ontwikkeling zijn. Met name voor die nieuwere verschijnselen zijn er daardoor nog nauwelijks objectieerbare data.

Haalzaken versus brengzaken

Een andere complicerende factor is dat het vooral rond de criminaliteitsverschijnselen voor een deel om zogenaamde haalzaken gaat; werk dat alleen zichtbaar wordt doordat de politie zich proactief een informatiepositie verschaft en op zoek gaat naar het betreffende type misdrijven. Verschillen in prioritering binnen de eenheden en/of de (on)mogelijkheden van de bestaande capaciteit zijn daardoor medebepalend voor wat er wordt gevonden en daarmee dus voor verschillen tussen de eenheden. Daarmee ontbreekt een objectieve grondslag voor de te verzamelen gegevens. Deze objectivering kan vaak worden bereikt door het schonen en wegeven van het werkaanbod, maar het is de vraag of de inspanning die daarmee gemoeid is zinvol is op dit gedetailleerde niveau.

6.2.2 Verschijnselen met impact op de verdeling van de politiecapaciteit

In het onderzoek bleek het lastig om (de impact van) de gedetailleerde verschijnselen goed in beeld te brengen. Sommige van de nader uitgewerkte thema's passen niet in een verdeelmodel en van andere is daar op basis van de beschikbare data (nog) geen definitieve uitspraak over te doen. Desondanks zijn er drie verschijnselen die nader bekeken kunnen worden.

Het verschijnsel *toerisme* kan **wel aanleiding** geven om de bestaande sterkteverdeling te herzien. Dan moet er wel kwantitatieve data komen die aangeeft hoeveel politiewerk toeristen precies met zich meebrengen, maar uit kwalitatieve interviews blijkt dat dat de praktijk van het politiewerk kan beïnvloeden.

Voor het verschijnsel *drugsproductie, import en export* is **nu geen uitspraak** te doen. Er zijn onvoldoende gegevens voor een eenduidige conclusie over het effect van het verschijnsel. In interviews is steeds benadrukt dat het verschijnsel is toegenomen. Daarnaast is er sprake van een enigszins scheve verdeling van de ontwikkeling. Bij dit verschijnsel past mogelijk eerder een andere manier om met het capaciteitsvraagstuk om te gaan dan het aanpassen van de sterkteverdeling, bijvoorbeeld via een flexibel volume waarmee snel op uiteenlopende verschijnselen ingespeeld kan worden.

Ook voor het verschijnsel *cybercriminaliteit* is **nu geen uitspraak** te doen of de sterkteverdeling herzien moet worden. In tegenstelling tot bij gedigitaliseerde criminaliteit wordt cybercrime geregistreerd, al zijn deze registraties niet perfect. Een dieptestudie zou kunnen nagaan hoe cybercriminaliteit (toch) in de sterkteverdeling is mee te nemen of dat andere maatregelen of instrumenten hier geschikter voor zijn.

Voor het verschijnsel *contraterrorisme* is **nu geen uitspraak** te doen. Er zijn geen uniforme cijfers over de inzet per geval, maar het beeld uit de interviews is echter dat het om veel (en steeds meer) politiewerk gaat dat de verschillende regio's verschillend raakt. Een dieptestudie zou kunnen nagaan hoe dit (toch) in de sterkteverdeling is mee te nemen of dat andere maatregelen of instrumenten hier geschikter voor zijn.

In het HBVS van de politie is onvoldoende rekening gehouden met de problematiek van 'toegenomen mobiliteit' voor wat betreft het verschijnsel toerisme. Ten aanzien van de 'veranderingen in criminaliteit' geldt dat voor drie van de verschijnselen nu nog geen uitspraak te doen is. Omdat een grote impact op de verdeling van de sterkte mogelijk kan zijn, is het van belang om deze verschijnselen te monitoren en later te besluiten of ze al dan niet in de sterkteverdeling tot uitdrukking moeten komen.

6.3 Slotbeschouwing

Dit onderzoek en de uitkomsten hebben ook geleid tot een aantal algemene inzichten over de sterkteverdeling binnen de politie in relatie tot snel veranderende maatschappelijke ontwikkelingen. We staan kort stil bij een tweetal keuzes in het onderzoek en delen een aantal inzichten die we tijdens het onderzoek hebben opgedaan.

Korte reflectie op het onderzoek

Het voorliggende onderzoek heeft betrekking op twee specifieke, van tevoren gesignaleerde thema's, en gaat niet over het stelsel als geheel. Dat betekent dat vanuit een hele specifieke oriëntatie naar het vraagstuk is gekeken.

Bij de uitvoering zijn daarom de volgende keuzes gemaakt:

- Het hanteren van kwalitatieve criteria om een verschijnsel van de longlist naar de shortlist te verplaatsen.
- Het kijken naar afzonderlijke, relatief kleine verschijnselen die in dezelfde richting gaan. Een totale beschouwing had kunnen leiden tot een verzwaring die in dit onderzoek niet kon worden opgespoord.

Nieuwe fenomenen

Doordat het budgetverdeelsysteem formeel niet meer werkzaam is, is het ook niet bijgehouden: niet door het systeem te vullen met nieuwe cijfers en niet door het herijken van de weging van de omgevingskenmerken. Daarom is het de vraag in welke mate de huidige verdeling van de sterkte overeenkomt met het werkelijke aanbod van werk op de aspecten die ten grondslag liggen aan de bestaande verdeling. De nieuwe fenomenen die nu naar voren komen, geven deels aanleiding om te onderzoeken op welke wijze capaciteit meer en beter gekoppeld kan worden aan fenomenen die zich door het land verplaatsen en die specifieke aandacht vragen.

Daarnaast geven nieuwe fenomenen een impuls om stil te staan bij de principiële uitgangspunten voor een verdeelmodel; of die nog steeds geldig zijn en wat dan nodig is om die ook toe te passen voor de verdeling van sterkte.

Empirische gegevens versus maatschappelijke ontwikkelingen

Voor de meeste verschijnselen geldt dat het aantal misdrijven en zaken tijdens de onderzoeksperiode is afgenomen. Tegelijkertijd is een aantal van de onderzochte verschijnselen de afgelopen jaren prominent in het nieuws geweest. Eenheden geven aan dat ze te weinig capaciteit hebben om het werk aan te kunnen. Ook zijn er door het ministerie van JenV extra middelen beschikbaar gesteld voor de aanpak van bepaalde fenomenen. De paradox tussen een afnemend aantal misdrijven en de (beleefde) toegenomen werklast kan verklaard worden door:

- De vraag naar politiediensten is feitelijk oneindig. Er kan altijd meer worden gedaan of er worden andere prioriteiten gesteld (er is meer vraag naar inzet dan aanbod van capaciteit). Wanneer het aantal misdrijven terugloopt, ontstaat er ruimte om te herprioriteren en aan de slag te gaan met thema's die zonder een extra inspanning niet in beeld komen.
- Het overhevelen van sterkte van bestaande taken naar nieuwe opgaven is niet eenvoudig binnen het bestaande model van verdelen. Snelle beweging wordt mogelijk door gerichte toevoeging van budget voor het nieuwe fenomeen, zonder dat er keuzes gemaakt hoeven te worden.
- De vraag in dit onderzoek gaat over de verdeling van de politiecapaciteit. De vraag of er in absolute zin ook voldoende is om al het werk af te handelen, komt niet aan de orde.
- In een aantal gevallen gaat het om een tijdelijke intensivering waarvoor andere instrumenten beter geschikt zijn dan een verdeling die een meer structureel karakter heeft.
- De aard van het politiewerk is in de afgelopen jaren veranderd. De diversiteit is toegenomen en veranderende wet- en regelgeving, nieuwe technieken en andere onderzoeksmethodes hebben geresulteerd in een toegenomen tijdsbesteding van de aangepakte zaken.

Verdere verdieping?

Een logische vervolgstap zou kunnen zijn om nog specifiekere te gaan kijken of bepaalde data te verzamelen zijn of om data over werkaanbod of tijdsbesteding specifiek te gaan vastleggen. Dat is echter om verschillende redenen lastig:

- Het is de vraag of de inspanning om die data te verkrijgen, opweegt tegen de opbrengsten
- Een verdeelsysteem bevat per definitie een mate van globaliteit. Nog gedetailleerder kijken, levert niet per se een betere, meer rechtvaardige verdeling op.

Een nog verdergaande verdieping staat op gespannen voet met het principe van globaliteit en de maatschappelijke tendens om sneller op acute ontwikkelingen in te kunnen spelen door tijdelijk capaciteit te verschuiven.

Andersson Elffers Felix

Het wordt steeds drukker en nu?

Een belangrijke basis onder de bestaande verdeling is het aantal inwoners. Naast een sleutel voor verdeling is het ook een absolute waarde die van invloed is op de ontwikkeling van de werklust. Spanning in de herverdeling ontstaat vaak doordat met een vast budgettair kader herverdeling aan de orde is, terwijl iedere eenheid het ten opzichte van voorheen feitelijk en aantoonbaar drukker heeft gekregen: zowel door meer inwoners als door allerlei nieuwe taken die niet altijd gekoppeld zijn. Dit vraagstuk zijn we een aantal keer in het onderzoek tegengekomen. De aard en omvang daarvan valt buiten de scope van het onderzoek.

Een toekomstgerichte allocatie van politiecapaciteit

Uit de data of uit de interviews in het kader van dit onderzoek blijkt dat er verschillende verschijnselen zijn waarvan de impact op het werk van de politie is toegenomen. Sommige van die verschijnselen vragen om een meestal tijdelijke maar relatief acute reallocatie van politiecapaciteit. In de praktijk is er een toenemende behoefte aan een meer flexibele inzet van politiecapaciteit. Enkele verschijnselen zijn de afgelopen maanden prominent in de Tweede Kamer besproken of in het nieuws geweest, zoals bijvoorbeeld de aanpak van drugscriminaliteit, liquidaties en bewaken en beveiligen. Zo'n tijdelijk fenomeen is echter nauwelijks mee te nemen in een duurzaam verdeelsysteem, dat bedoeld is om een bestendige basis te bieden. Het is te overwegen om niet alleen te verdiepen op de verschijnselen uit dit onderzoek om de sterkteverdeling robuuster te maken, maar ook een meer fundamenteel en toekomstgericht vervolgonderzoek te doen naar de mogelijkheden om een deel van de politiecapaciteit meer flexibel te alloceren naar tijd en plaats.

Bijlage I: Samenstelling begeleidingscommissie

De heer prof. dr. R. Torenvlied - Universiteit Twente - Faculteit Management en Bestuur
(voorzitter)

De heer prof. dr. W.N.J. Groot - Maastricht University - afd. Health Services Research

De heer dr. J.S. Timmer - Vrije Universiteit - Faculteit der Sociale Wetenschappen

De heer drs. O.P. Huurdeman - MinJenV - DG Politie

De heer drs. T.L. van Mullekom - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
(WODC)

Bijlage II: Bronnen

Geraadpleegde documenten

Thema	Titel document	Jaar	Samenvatting	Bron/auteur
Criminaliteit	Veranderingen in criminaliteit	2019	Deze verkenning probeert de veranderingen te duiden voor de regionale Politie-eenheid Oost-Nederland.	Politie
Criminaliteit	Limburg - Poort van Europa	2019	Informatie over ontwikkelingen met betrekking tot veranderingen in criminaliteit en mobiliteit in de eenheid Limburg	Politie
OMG	Betrijding van Outlaw Motorcycle Gangs	2019	Rapportage	Koornstra, J., Roorda, B., Vols, M. en Brouwer, J.
Criminaliteit	Sluipend gif (<i>een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit</i>)	2018	Boek over ondermijnende criminaliteit. Bevat: ontwikkelingen door de tijd heen, effecten + meetbaarheid (p.79), recente ontwikkelingen (P.81), Obstakels in aanpak (P.177)	Lam, L., van der Wal, R., Kop, N. Boom Criminologie (Politieacademie)
Criminaliteit	Tasten in het duister	2018	Een verkenning naar bronnen en methoden om de aan en omvang van criminaliteit te meten	WODC
Criminaliteit	De criminele toerist in Amsterdam	2018	Een verkennend onderzoek naar het plegen van criminaliteit door toeristen in Amsterdam-centrum	Willem Wierda
Drugs	Nederland en synthetische drugs	2018	Nederland en synthetische drugs: een ongemakkelijke waarheid	Tops, P., Van Valkenhoef, J., Van der Torre, E. en Van Spijk, L.
Mensenhandel	Samen tegen mensenhandel	2018	Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting	JenV, ZSW, VWS, BZK
Mobiliteit	Mobiel banditsme	2018	Rapportage	Nationale Politie
OMG	Outlaw Motorcycle Gangs	2018	Voortgangsrapportage	LIEC
Ondermijning	Betonrot	2018	Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak	Anton van Wijk en Anouk Lenders
Ondermijning	Ondermijnende criminaliteit en de meldingsbereidheid van burgers	2018	Een pilotonderzoek in drie buurten in Brabant-Zeeland	bureau Broekhuizen en Verwey-Jonker instituut

Andersson Elffers Felix

Overig	Quick-scan	2018	Ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op HBVS.	Haagsma Advies
Overig	Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum	2018	Richtlijnen voor onderzoek	WODC
Sterkte	03a 20181003 8 mnd integrale verantwoordings-rapportage	2018	8-maandrapportage van het korps.	Politie
Sterkte	03c bijlage 1.1 Formatie-bezetting incl. topoverzicht 8mnd	2018	Document over formatie en doelformatie in 2024 + bezetting eind augustus 2018	Politie
Sterkte	20180809 Begroting-Beheerplan 2019-2023	2018	Overzicht van de totale begroting van de Politie van 2019 tot 2023	Politie
Sterkte	Factsheet sterkte begroting 2019	2018	Factsheet over de formatie van operationele sterkte en de daarbij behorende aandachtspunten/gevoeligheden. Samenvatting van de begroting	Politie
TK	TK Besteding middelen Politie	2018	Kamerbrief over akkoord om meer te investeren in de capaciteit van de Politie. 33mln extra.	ministerie JenV
TK	TK Inzet operationele sterkte	2018	Kamerbrief over uitbreiding operationele sterkte naar 51329 fte. Moet in 2022 bereikt worden.	ministerie JenV
TK	Antwoorden Kamervragen over de verdeling van Politiecapaciteit binnen de Politie-eenheid Midden Nederland	2018	Kamervragen over de invulling van het extra budget dat is gereserveerd voor de Politie in de komende jaren	ministerie JenV
Toerisme	Deel 2 van het trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd	2018	Rapport over toerisme, recreatie, vrije tijd met oog voor duurzaamheid en toeristische druk.	CBS
Veiligheid	Trends en ontwikkelingen in Eenheid Amsterdam	2018	In dit document worden de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot veiligheid in de Eenheid Amsterdam besproken	Politie
Criminaliteit	tk-toezending-discussienotitie-opsporings-en-vervolggestekort	2017	Brief aan kamer van minister van der Steur over tekort binnen Politie voor vervolging en opsporing naar niet geregistreerde vormen van criminaliteit	minister van der Steur, kamerbrief.
Criminaliteit	Politie en Wetenschap (naar een rationale opsporing)	2017	Uitleg over utilitaristisch perspectief op opsporing	Politie en wetenschap
Criminaliteit	Nationaal dreigingsbeeld 2017	2017	Een inventarisatie van de stand van zaken rondom georganiseerde criminaliteit in Nederland	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
Criminaliteit	Van perceptie naar feit - asielzoekers en buurtcriminaliteit	2017	Een onderzoek naar de relatie tussen criminaliteit en de aanwezigheid van AZC's in een regio.	WODC

Andersson Elffers Felix

Criminaliteit	Van meerdere markten thuis?	2017	Overlap in markten van zware en georganiseerde misdaad en de consequenties voor de opsporing	Tilburg University
Cybercrime	Cybersecuritymonitor 2017	2017	Een eerste verkenning van dreigingen, incidenten en maatregelen	CBS
Drugscriminaliteit	Tussen onder en boven	2017	Onderzoek naar productie en distributie van softdrugs in Noord-Nederland	Intraval
Forenzen	Bijna 4 op de 10 werkt en woont in dezelfde gemeente	2017	Artikel	CBS
Sterkte	Politie jaarverslag 2017 definitief	2017	Informatie over: strategie en besturing, veiligheidsagenda, bedrijfsvoering, financieel resultaat,	Politie
Sterkte	TK Bijlage 2 Ontwikkeling en verdeling formatie en sterkte	2017	Brief met update over de verdeling van formatie en bezetting. Cijfers over verschil formatie en bezetting.	ministerie JenV
Criminaliteit	Aard en omvang criminaliteit	2016	Sinds 2005, daling criminaliteit. Onder jongeren is de daling sterker dan onder volwassenen. Ook steeds vaker taakstraf voor jongeren. Gevallen die wel bij justitie terecht komen worden steeds ingewikkelder: multiproblematiek.	ministerie JenV
Cybercrime	Drie kwart cybercrime delicten niet gemeld	2016	Artikel	CBS
Sterkte	Brief bepalen OS en NOS	2016	Kamerbrief over de bepaling van operationele en niet operationele sterkte.	ministerie JenV
Sterkte	Brief wijzigen O&F	2016	Brief over de wijziging van de organisatie en formatie met mededeling dat het mogelijk moet zijn om de sterkteverdeling aan te passen waar nodig	ministerie JenV
Terrorisme	Nationale contraterrorismestrategie	2016	Rapportage	Nationaal coördinator terrorismebestrijding en veiligheid
Toerisme	De impact van het toenemende toerisme op de veiligheid en leefbaarheid in Amsterdam	2016	Verkenning van de veiligheids- en leefbaarheids-problematiek die de toestroom van toeristen in Amsterdam met zich meebrengt	DRIO
criminaliteit	Criminele relaties tussen Nederland en andere landen 2014	2014	Een update en analyse van de intensiteit en trend van criminele relaties tussen Nederland en andere landen.	j. Meloen, DLIO
OMG's	Outlaw bikers in Nederland	2014	Kennisdocument over outlaw motorcycle gangs in Nederland	DLIO
Sterkte	Besluit verdeling sterkte en middelen	2012	N.a.v de Politiewet uit 2012 worden regels gesteld over de verdeling van sterkte en middelen. Dit document gaat over de verdeling van sterkte tussen de verschillende regio's	ministerie JenV
Sterkte	Bijlage Inrichtingsplan (nationale Politie)	2012	Uitleg over organisatie nationale Politie. Inclusief teams en fte verdeling binnen teams, regio's & districten	Politie

Andersson Elffers Felix

Sterkte	Inrichtingsplan (<i>van de nationale Politie</i>)	2012	Beschrijft ambitie van nationale Politie, de inrichting en de opbouw van het korps en sturing van alle eenheden etc.	Politie (ministerie van JenV)
Sterkte	Regeling operationele functies	2012	Vaststelling van functies die onder operationele functies vallen.	ministerie JenV
BVS2	de Brief HBVS KBB	2011	Kamerbrief over besluiten in HBVS + welke adviezen van de stuurgroep wel/niet gevolgd zijn	
BVS2	Factsheet AO 7 april HBVS	2011	Samenvatting van wijzigingen in HBVS t.o.v. BVS en financiële gevolgen voor verschillende regio's	
BVS2	Technische uitleg herijking BVS	2011	Uitleg over keuzes die zijn gemaakt om tot HBVS te komen	
Criminaliteit	1908926 (<i>Dadermobiliteit en rondtrekkende daders</i>)	2011	Onderzoek naar dadermobiliteit en rondtrekkende daders	IRCP (Institute for international research on criminal policy)
BVS2	Aanbieding korpsen	2010	Brief over herijking BVS.	
BVS2	aanbieding minister en KBB	2010	Kamerbrief over rapport herijking BVS.	
BVS2	aanbieding Tweede Kamer	2010	Kamerbrief over herijking BVS	
BVS2	Herijking BVS bijlagenrapport januari 2010	2010	Document bevat tabellen en grafieken met cijfers over verschillende onderwerpen binnen het HBVS	
BVS2	Herijking BVS eindrapport januari 2010	2010	Uitleg over operationalisering van verschillende instrumenten in het HBVS.	
BVS2	Kamerstuk HBVS	2010	Kamerstuk over besluiten in HBVS	
BVS2	Memo meerjaren doorrekening	2010	Doorrekening van financiën op basis van het HBVS	
BVS2	Memo vragen en antwoorden	2010	Vragen van PwC n.a.v. het advies van de stuurgroep op het voorstel voor het nieuwe HBVS	
BVS2	Rapport Conta expertise	2010	Contra-expertise waarbij het nieuwe HBVS op 2 manieren is gecontroleerd	
BVS2	Rapport RKPI 20 okt 2009	2009	Regionaal klantenpotentieel in internationaal perspectief. Maatstaf voor bepaling centrumgemeenten. Cijfers over migratie tussen grenslanden	
Sterkte	Definitie OS 10-11-2009	2009	Brief over definitie van operationele sterkte: sterkte is totaal aantal fte bij de Politie dat op enig moment gekoppeld is aan de operationele functies. Operationele functies zijn functies die een direct contact hebben met de burger en/of inhoudelijke bijdrage leveren aan de primaire aanpak.	ministerie JenV
BVS2	Budgetverdeling Nederlandse politie Deel 2: Een nieuwe verdeling	2006	Beschrijft de verdeling van het budget met behulp van het systeem dat in de eerste rapportage (zie hierboven) is beschreven en toegelicht.	AEF
BVS1	Voorspellen omgevingskenmerken	2005	Voorspellen omgevingskenmerken uit budgetverdeling Nederlandse politie, deel 1: Een fundamentele herijking	Regiegroep BVS politie

Andersson Elffers Felix

BVS2	Budgetverdeling Nederlandse politie Deel 1: Een fundamentele herijking	2005	Rapportage over het nieuwe budgetverdeelsysteem voor de politie.	AEF
Criminaliteit	OR047 (<i>Geografische mobiliteit en misdaad</i>)	2000	Consequenties van toenemende tijdelijke fysieke geografische mobiliteit voor misdaad.	rede: GJN Bruinsma (hoogleraar criminologie en penologie)
Criminaliteit	Veiligheid	2000	Essay over trends op het gebied van veiligheid + beleidsdilemma's	SCP
BVS1	Databestand Budgetten HBVS 2009_12_01 tbv contra-expertise		Overzicht van verdeelsleutel en bijbehorende budgetten voor verschillende onderdelen van de Politie.	Politie
BVS2	HBVS Uitleg IBO		Uitleg over totstandkoming HBVS (powerpoint)	Politie
BVS2	HBVS Uitleg		Uitleg over keuzes die zijn gemaakt om tot HBVS te komen	Politie
Sterkte	Berekening aandeel regeling		Overzicht van weging per regio in BVS. + correctie, bijstelling etc.	Politie
Sterkte	Wijziging aandeel regeling		De berekening van doelsterkte, uitgesplitst naar regio is weergegeven in dit document	Politie

Geïnterviewde personen

Partij	Organisatie/eenheid	Naam
Politie	Amsterdam	Sander van de Koot
	Amsterdam	Bob Schagen
	Amsterdam	Reinder Doeleman
	Amsterdam	Olivier Dutilh
	Limburg	William de Hoog
	Limburg	Roger Schroeder
	Limburg	Levin de Koster
	Limburg	Elis Savelkoul
	Limburg	Leon de Leeuw
	Limburg	Scott Dautzenberg
	Limburg	Marja Dijkstra
	Den Haag	Hugo Wittekoek
	Den Haag	Wietske Straathof
	Den Haag	Waldo de Boer
	Den Haag	Bart Gosen
	Midden-West Babant	Kas Donkers
	Oost-Brabant	Bert Dodde
	Oost-Nederland	Emma Ratia
		Remco van de Hoven
		Korpsleiding
		Nick Koeman
	Landelijke eenheid	Anne-Jan Oosterheert
OM	Parket-Generaal: mobiliteit	Sandra v. Belleghem
		Remco Hendriks
	Parket-Generaal: criminaliteit	Monique Corten
Ministeries	JenV	Alfred Toornstra
	BZK	Geert de Joode
Burgemeesters	Haarlem	Jos Wienen
Wetenschappers	Overlast en Toezicht	Pieter Tops
	Universiteit Groningen	Maarten Allers
	Gemeente Rotterdam	Ruud Bakker
	Gemeente Tilburg	Hester Lekkerkerker
	Gemeente Tilburg	Huub Vissers
	Gemeente Tilburg	Peter Straub
	Gemeente Utrecht	Paul van Beijnum

Bijlage III: Thema's in quickscan Haagsma Advies

Thema en ontwikkeling	
1	Digitalisering samenleving/manier van werken
2	Meer werken in netwerken
3	Realiseren prestaties noodhulp (in perifere gebieden)
4	Meer aandacht voor ontnemen
5	Afname inzetbaarheid medewerkers
6	Leeftijdsonwikkeling/uitstroom medewerkers
7	Toegenomen aandacht voor opschaling/paraatheid
8	Belangrijkere rol voor intelligence/informatiepositie
9	Aspiranten met minder inzetbaarheid formatie
10	Meer BOA's/handhavers: begeleiding maar ze zorgen ook voor minder telbaar werk
11	Grotere afstanden: hogere melddrempel. Vraagt meer proactieve politie
12	Toename cybercriminaliteit: digitale oplichting en gebruik van digitale middelen
13	Toename evenementen/festivals (ook binnen kortere periodes)
14	Hoofdstad van internationaal niveau: criminaliteit, instellingen, toerisme
15	Manier van werken/wet- en regelgeving (ZSM, advocaat bij verhoor, slachtofferzorg, cie. Hoekstra)
16	Toename burgemeestersbevoegdheden: handhaven bestuurlijke interventies o.b.v. breder instrumentarium
17	Groot werkgebied/grotere afstanden: toegenomen rijtijd door centralisatie
18	Verandering bevolking: meer eenpersoonshuishoudens, vergrijzin, jonge gezinnen verlaten steden en andersom
19	Verruwing/polarisatie/mediacratie: potentiële conflicten uit de wereld leiden tot groei demonstraties/debatten
20	Terugtrekkende beweging landelijke eenheid
21	Toegenomen/veranderingen criminaliteit: ondermijning, internationalisering, drugscriminaliteit, terrorisme, breng- vs. Haalwerk <ul style="list-style-type: none">- Internationalisering criminaliteit- Ondermijning: grote/zware criminaliteit met ontwrichtende werking op de samenleving en verwevendheid onder- en bovenwereld- Breng vs. Haalwerk/proactie: er wordt minder gebracht- Drugscriminaliteit: criminaliteit, dumpingen, hennep, afrekeningen Terrorisme/CTER, met gevolgen voor opsporing maar ook meer bewaken en beveiligen
22	Veranderingen in GGZ/Jeugdzorg: stijging aantal meldingen personen met verward gedrag
23	Probleemcumulatie: samenloop van complexe en actuele veiligheids- en openbare orde onderwerpen

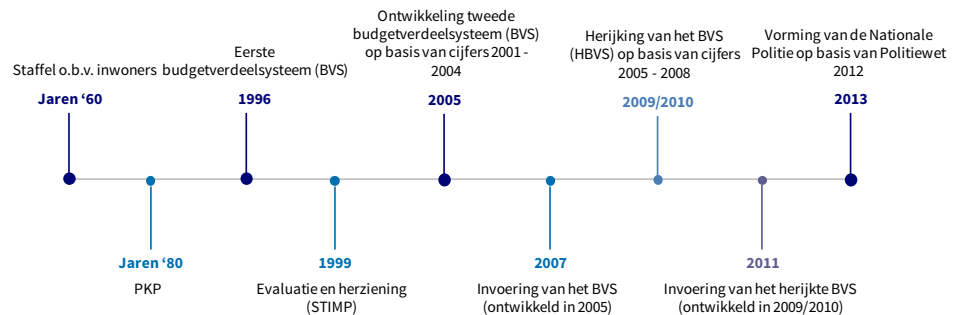
Andersson Elffers Felix

24	Toename toerisme: o.a. meldingen en aangiften
25	Grensproblematiek: o.a. grensoverschrijdende criminaliteit
26	Asieltaken/vluchtelingenproblematiek: vergrote instroom + meer inzet op vroegtijdige tractering van risico's voor rechtsorde
27	Controle/toets van ondergrens/minimum van 0.07 fte per km ²
28	Verdeling o.b.v. werklast i.p.v. omgevingskenmerken
29	Implementatie HBVS

Bijlage IV: Tijdlijn en opbouw verdeelsystemen

Tijdlijn ontwikkeling systemen

De onderstaande figuur geeft een tijdlijn overzicht van de ontwikkeling en herijking van verdeelsystemen van de Nederlandse politie.



Opbouw verdeelsystemen bij de Politie

Verdeelsystemen bij de politie kennen sinds het eerste BVS (1996) min of meer de volgende opbouw:

- Een (normatieve) werklastberekening
- Een verklaring door omgevingskenmerken
- Verdeling van de financiële middelen,

Werklastberekeningen

Bij de herijking in 2009 is een aantal nieuwe ontwikkelingen aan het bestaande werklastmodel toegevoegd zoals internetaangiften en is een aparte component wijkagenten binnen de werksoort handhaving onderscheiden. Daarnaast is invulling gegeven aan de specifieke werklast als gevolg van de ligging van een korps aan de grens met België of Duitsland, door rekening te houden met het aantal (inkomende justitiële) rechtshulpverzoeken en het aandeel niet in Nederland woonachtige verdachten.

Andersson Elffers Felix

In HBVS is de werklast als volgt in beeld gebracht:

Werksoort		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 .
I&S	Telefonie	Aantal 0900-8844 gesprekken
	Meldkamer	Aantal meldingen. Minimaal 16 fte per korps.

Het vullen van het model met de bijbehorende gegevens resulteerde zoals vermeld in een onderlinge verhoudingen tussen de vijftiengtiig toenmalige regiokorpsen per werksoort.

Verklaring door omgevingskenmerken

Vervolgens is voor elk van de vier werksoorten de gemeten werklast per gemeente verklaard aan de hand van objectieve omgevingskenmerken (zie uitleg hiervoor). Onderstaande tabel bevat per werksoort de objectieve omgevingskenmerken die als verklaring voor de werklast in het model zijn opgenomen. Deze set van omgevingskenmerken met bijbehorende gewichten per werksoort resulteerde in de statistisch beste verklaring van de werklast van die werksoort.

Tabel: maatstaven HBVS per werksoort

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

Verdeling

De financiële budgetten per werksoort zijn vervolgens over de toenmalige regiokorpsen verdeeld met behulp van deze formules op basis van omgevingskenmerken. De som van de vier 'deelbudgetten' (de vier werksoorten) bepaalde de algemene middelen die een korps kreeg en resulteerde tevens in een generieke verdeelsleutel.