

Working Paper

Veiligheidszorgrekeningen 2008

04 05 06
07 08
09
10 11



Verklaring van tekens

.	= gegevens ontbreken
*	= voorlopig cijfer
x	= geheim
—	= nihil
—	= (indien voorkomend tussen twee getallen) tot en met
0 (0,0)	= het getal is kleiner dan de helft van de gekozen eenheid
niets (blank)	= een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
2007–2008	= 2007 tot en met 2008
2007/2008	= het gemiddelde over de jaren 2007 tot en met 2008
2007/'08	= oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2007 en eindigend in 2008
2005/'06–2007/'08	= oogstjaar, boekjaar enz., 2005/'06 tot en met 2007/'08

In geval van afronding kan het voorkomen dat het weergegeven totaal niet overeenstemt met de som van de getallen.

Colofon

Uitgever

Centraal Bureau voor de Statistiek
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag

Prepress

Centraal Bureau voor de Statistiek - Grafimedia

Omslag

TelDesign, Rotterdam

Inlichtingen

Tel. (088) 570 70 70
Fax (070) 337 59 94
Via contactformulier: www.cbs.nl/infoservice

Bestellingen

E-mail: verkoop@cbs.nl
Fax (045) 570 62 68

Internet

www.cbs.nl

ISSN: 1871-9473

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, 2009.
Verveelvoudiging is toegestaan, mits het CBS als bron wordt vermeld.

1. Inhoudsopgave

1. Inhoudsopgave.....	3
2. Samenvatting.....	4
3. Inleiding	5
4. Methode	6
4.1 Doelstellingen	6
4.2 Systeem van veiligheidszorgrekeningen.....	6
4.3 Ondersteuning	7
4.4 Planning.....	7
5. Afbakening.....	8
6. Volume-indicatoren	10
7. Aansluiting Nationale Rekeningen	12
8. Samenhang tussen de tabellen	13
9. Uitkomsten tabel ‘Actoren uitgezet tegen Functies’	15
9.1 Verbeteringen	15
9.2 Aandachtspunten.....	16
9.3 Uitkomsten.....	17
10. Literatuurlijst	20
11. Bijlage 1: Lijst van actoren.....	21
12. Bijlage 2: Tabel ‘Actoren uitgezet tegen functie’ 2006	22

2. Samenvatting

De working paper Veiligheidszorgrekeningen (VZR) 2008 doet verslag van de methodologische ontwikkelingen in het afgelopen jaar en van de eerste resultaten. Daarbij wordt voortgebouwd op eerdere working papers uit 2006 en 2007. In 2008 is allereerst aandacht geschonken aan de definitie en omschrijving van de functies en aan de selectie van actoren. Daarbij werden conceptuele en praktische criteria vastgesteld waarop het opnemen van actoren kan worden beoordeeld.

Daarnaast is de mogelijkheid onderzocht om volume-indicatoren te koppelen aan de financiële gegevens zoals die worden verzameld voor de VZR. Daarbij wordt een verband gelegd tussen de ingezette middelen, de daarmee uitgevoerde activiteiten en de daar weer uit voortkomende prestaties. Deze benadering bleek in grote lijnen toepasbaar op veiligheidszorg. Het methodologische raamwerk en de opgestelde lijst van indicatoren zijn voor ons bruikbaar als uitgangspunt en voorbeeld bij een eventuele uitbreiding van het project.

Verder stond de aansluiting op de Nationale Rekeningensystematiek centraal. De winst in tijd en vrijheid van handelen die ontstaat met het loslaten van de aansluiting lijkt niet op te wegen tegen het nadeel dat een aantal belangrijke indicatoren (waaronder het aandeel van veiligheidszorg in de het Bruto Binnenlands Product (BBP)) zonder aansluiting op de Nationale Rekeningen (NR) niet berekend kan worden.

De aansluiting kan het beste worden verwezenlijkt op de Aanbod- en Gebruiktabellen (AGT). De indeling naar bedrijfstakken zoals die in de AGT worden gehanteerd sluit het beste aan op de brondata voor de VZR. Dit betekent dat geldstromen tussen Financieringsbronnen en Actoren worden uitgedrukt als consumptie en dat geldstromen tussen Actoren en Functies worden uitgedrukt als productie.

Ten slotte is het afgelopen jaar veel tijd gestoken in de verzameling, bewerking en documentatie van gegevens. Dat heeft geresulteerd in de vulling van de tabel 'Actoren uitgezet tegen Functies' voor de jaren 2002–2007. Uit de cijfers blijkt dat in deze periode de productie van veiligheidszorg met 35 procent is gestegen. De groei vond voornamelijk plaats bij de productie van de ondersteuning van slachtoffers, berechting en tenuitvoerlegging, terwijl de productie van vervolging, opsporing en de ondersteuning van verdachten en daders achter bleven. Dit kwam tot uitdrukking in de sterke groei in de productiewaarde van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, de gemeenten en de Dienst Justitiële Inrichtingen. De productie door de douane en de kleinere justitiële organisaties namen slechts weinig toe en bij de bijzondere opsporingsdiensten was zelfs sprake van een afname.

3. Inleiding

De working paper Veiligheidszorgrekeningen 2008 doet verslag van de methodologische ontwikkelingen in het afgelopen jaar en van de eerste uitkomsten uit de verzamelde gegevens. Daarbij wordt voortgebouwd op eerdere working papers uit 2006 en 2007. Een aantal zaken die in de vorige edities uitgebreid zijn behandeld, krijgen hier slechts kort de aandacht in hoofdstuk 4.

Op methodologisch terrein bleken nog verdere verbeteringen noodzakelijk. Daarom is extra aandacht besteed aan de afbakening van het onderzoeksveld en de selectie van actoren. Daarnaast zijn de definities en omschrijvingen van de functies herzien. Deze onderwerpen worden behandeld in hoofdstuk 5.

Op verzoek van de expertgroep is afgelopen jaar door een stagiair onderzoek verricht naar de mogelijkheden om volume-indicatoren te koppelen aan de financiële gegevens zoals die worden verzameld voor de VZR. Dit bleek in grote lijnen toepasbaar op veiligheidszorg. De uitkomsten hiervan zijn uitgewerkt in hoofdstuk 6.

Aan het einde van 2008 en begin van 2009 stond de aansluiting op de Nationale Rekeningensystematiek centraal. Niet alleen bleek dat daarbij de keuze moest worden gemaakt op welk deel van de Nationale Rekeningen (NR) moet worden aangesloten, maar ook hoe dit in het ontwerp van de basistabellen ingrijpt. In hoofdstuk 7 en 8 komen deze kwesties aan de orde.

De eerste uitkomsten voor de tabel 'Actoren uitgezet tegen Functies' besluiten deze working paper. Extra productiecapaciteit is in 2008 ingezet op de dataverzameling en bewerking van gegevens. Daarmee konden voor veel actoren in één keer voor de hele periode 2002–2007 jaarcijfers worden samengesteld, wat zeker voor gevallen met trendbreuken of niet-doorlopende informatie een beter inzicht opleverde. Door de extra capaciteit was het ook mogelijk de dataverzameling begin 2009 in grote lijnen af te ronden.

Veel aandacht is daarbij besteed aan de documentatie van de kwaliteit van de brondata en de bewerkingen daarop. Door de in sommige gevallen zeer complexe berekeningswijze is het van groot belang dat aannames en keuzes uit alternatieven goed onderbouwd, transparant en reproduceerbaar zijn.

In tegenstelling tot de working paper over 2007 is er ditmaal weinig aandacht voor prijs- en volume-ontwikkelingen. Dit onderwerp zal in de loop van 2009 weer worden opgepakt.

4. Methode

4.1 Doelstellingen

Het project Veiligheidszorgrekeningen heeft de volgende doelstellingen:

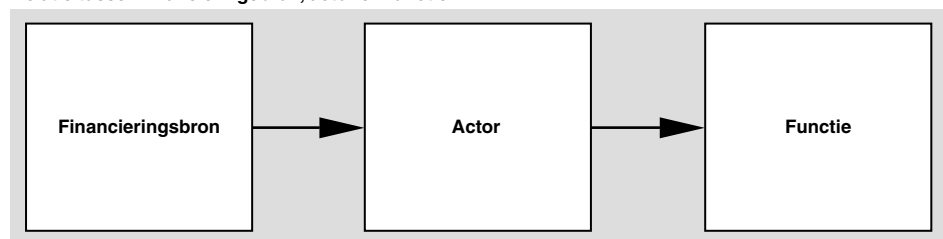
- Een samenhangende, consistente en geïntegreerde statistische beschrijving geven van de geldstromen in de veiligheidszorg op het terrein van sociale veiligheid;
- Aansluiten op de overkoepelende CBS-integratiekaders van de NR;
- Aansluiten op beleidsnota's van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, zowel wat betreft het door hen beschreven terrein als het door hen gehanteerde begrippenkader;
- Een betrouwbare bron vormen (in combinatie met gegevens geleverd door andere instanties) vooreen kosteneffectiviteitsanalyse van het (overheids)beleid op het terrein van de sociale veiligheid;
- Internationale vergelijkbaarheid bieden door het ontwikkelen van een rekeningensstelsel dat mogelijk in een later stadium toepasbaar is in andere landen.

4.2 Systeem van veiligheidszorgrekeningen

De VZR worden opgebouwd rondom drie centrale elementen: actoren, functies en financieringsbronnen. Actoren zijn de aanbieders van veiligheidszorg, inclusief beleids-, beheers- en anderszins ondersteunende organisaties. Voor de overzichtelijkheid zijn de 46 actoren samengevoegd tot 14 clusters, zoals aangegeven in bijlage 1. De financieringsbronnen zijn de rechtstreekse danwel uiteindelijk betalende instanties.

Functies zijn clusters van activiteiten, die verricht worden door de actoren op het terrein van sociale veiligheid. We onderscheiden de volgende functies: preventie, opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging, ondersteuning van verdachten en daders, ondersteuning van slachtoffers, schadeloosstelling en rechtskundige dienstverlening. Daarnaast is er een categorie voor overige activiteiten. Aan de hand van deze elementen kan een antwoord worden gegeven op de vragen welke financieringsbron hoeveel betaalt voor de geleverde zorg aan welke actor en welke producten en diensten daarvoor worden geleverd (zie figuur 1). Het systeem van veiligheidszorgrekeningen wordt uitgebreider behandeld in de working paper 2006.

Figuur 1
Relatie tussen financieringsbron, actor en functie



In deze working paper wordt zoveel mogelijk gesproken over de productie van veiligheidszorg, en niet over de kosten of uitgaven. Dit is een gevolg van onze methodologische invalshoek. In hoofdstuk 8 gaan we hier dieper op in. In Nationale Rekeningenterminologie wordt meestal gesproken over output (dat wil zeggen: de uitkomst van de productie-activiteiten), maar omwille van de toegankelijkheid is hier gekozen voor de Nederlandse term. In het kort komt het er op neer dat voor bedrijven de output gelijk is aan de omzet en voor de overheid gelijk aan de kosten.

4.3 Ondersteuning

De VZR worden ondersteund door twee adviesorganen. De expertgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Centraal Planbureau, het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, de Vrije Universiteit van Amsterdam en het Openbaar Ministerie. Zij adviseert inhoudelijk over de opzet en uitkomsten van de VZR. De klankbordgroep bestaat uit deskundigen op verschillende velden binnen het CBS. Zij adviseert op methodologisch vlak, in het bijzonder bij de aansluiting op de NR.

4.4 Planning

In 2008 lag de nadruk op dataverzameling, bewerking en documentatie voor de tabel met de productie van actoren aan functies over de periode 2002–2007. Door het langere tijdsperspectief was het mogelijk een betere raming te doen dan op basis van gegevens over 2004 alleen en daarmee is de kwaliteit van de gegevens in de tabel sterk vooruit gegaan. Gezien de complexe bewerkingen die in sommige gevallen nodig waren om productie naar functies te onderscheiden is veel aandacht besteed aan het documenteren van de bewerkingen en de daarbij gemaakt keuzes. Zeker als er meerdere alternatieve bronnen of methodes waren om productie te ramen is hierop uitvoerig ingegaan.

In 2009 wordt de tabel met de productie van actoren per functie doorgetrokken tot 2008 en zullen nieuwe tabellen worden gepubliceerd voor verslagjaar 2004. Deze hebben betrekking op de geldstromen van financieringsbron naar actoren en functies en de aansluiting op de NR. De tabel met prijs en volume-ontwikkelingen zal in 2010 gereed komen. In dat jaar zullen de eerder opgeleverde tabellen overgaan naar reguliere productie.

5. Afbakening

Veiligheidszorg betreft het aanbod en gebruik van goederen en diensten die enerzijds tot doel hebben criminaliteit, overlast en verloedering te voorkomen, te bestraffen of de schade ervan te beperken, en anderzijds om onveiligheidsgevoelens weg te nemen.

Deze goederen en diensten:

- hebben betrekking op sociale veiligheid;
- zijn gericht op personen, bedrijven en (overheids)instellingen, die het slachtoffer zijn geworden van criminaliteit, overlast of verloedering, of het risico lopen daarvan slachtoffer te worden;
- hebben betrekking op preventie, opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging, ondersteuning, rechtskundige dienstverlening en schadeloosstelling;
- worden geleverd door daartoe opgeleide deskundigen en/of opgerichte ondernemingen of instanties (of delen daarvan).

Daarbij hanteren de VZR de volgende definitie van sociale (on)veiligheid: *“de aan- of afwezigheid van bedreigingen als gevolg van criminaliteit, overlast en verloedering tussen (groepen) burgers, bedrijven en/of de overheid.”*

Begin 2008 zijn de definities van de verschillende functies aangescherpt. Het onderscheid tussen ‘preventie’ en ‘opsporing’, en tussen de ‘ondersteuning van verdachten en daders’ en de ‘ondersteuning van slachtoffers’ en hun naaste betrokkenen, werd uitgewerkt en toegelicht.

Vervolgens is in samenwerking met de klankbordgroep verder aandacht geschonken aan de selectie van actoren. Bij het vaststellen van de actorenlijst worden vijf criteria aangehouden in hiërarchische volgorde. Dat wil zeggen dat de latere criteria alleen relevant zijn als de actor niet aan de eerdere voldoet. De eerste twee zijn van conceptuele aard, de laatste drie van praktische aard.

Als *eerste criterium* voor het opnemen van een actor geldt dat (een deel van) de activiteiten van die actor onder veiligheidszorg vallen zoals hierboven gedefinieerd.

Het *tweede criterium* betreft het expliciet onderscheiden van de activiteiten op het terrein van veiligheidszorg. Wanneer niet alle activiteiten van een actor op het terrein van veiligheidszorg liggen, beperken de VZR zich tot die *“activiteiten die zich expliciet richten op veiligheidszorg.”* Veel organisaties en personen, zoals scholen, badmeesters of passanten op straat, dragen bij aan de sociale veiligheid als onderdeel van hun dagelijkse bezigheden. Dit beschouwen we niet als veiligheidszorg, maar wel wanneer scholen of zwembaden geld uitgeven aan metaaldetectors of veiligheidsprojecten opzetten, of wanneer burgers deelnemen in buurtpreventie” (Working paper VZR 2006, p 9).

Als *derde criterium* geldt dat de productie van veiligheidszorg ook in de brondata uitgesplitst moeten kunnen worden van de totale productie. Dit kan aan de hand van reële cijfers of door benaderingen op basis van werklust, formatie of het takenpakket van een actor.

Het *vierde criterium* is de vereiste inzet voor het uitsplitsen. In sommige gevallen is het wel mogelijk om de productie te splitsen zoals hierboven genoemd, maar is hiervoor zoveel capaciteit benodigd dat het buiten de praktische mogelijkheden valt of in geen verhouding staat tot het belang van de actor in de totale productie van veiligheidszorg.

Het *vijfde criterium* wordt gehanteerd wanneer het niet mogelijk is om de productie naar activiteit uit te splitsen. Als aangenomen kan worden dat de meerderheid van de kosten, werklust, formatie of taken op het terrein van veiligheidszorg

ligt wordt de actor in zijn geheel opgenomen. Anders wordt de actor in zijn geheel weggelaten.

Gevolg van het hanteren van deze criteria is dat de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie-Autoriteit en De Nederlandse Bank uit de lijst van actoren zijn gehaald. Beide instanties hebben de activiteiten in het kader van sociale veiligheid niet geëxpliciteerd en zijn daarom van de lijst van actoren afgevoerd. De subsidies van het Ministerie van Economische Zaken voor het Keurmerk Veilig Ondernemen en kosten van woningbouwverenigingen aan sociale veiligheid zullen in 2009 aan dit kader worden getoetst. De lijst van actoren en de wijze waarop ze zijn geclusterd voor gebruik in publicatietabellen is opgenomen in bijlage 1.

6. Volume-indicatoren

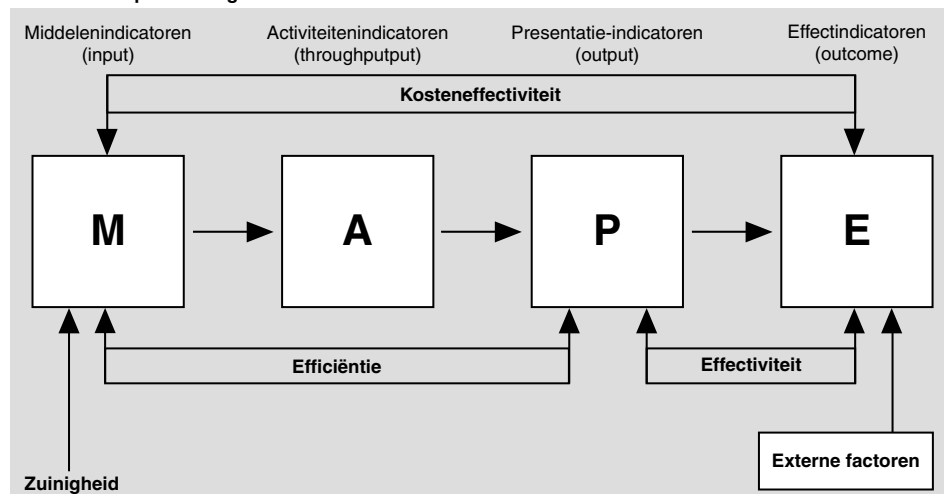
In de bijeenkomst van november 2006 suggereerde de expertgroep een uitbreiding van de VZR met volumegegevens. Aangezien er binnen het project geen capaciteit beschikbaar was, werd besloten om een stagiair aan te trekken met de opdracht om een uitbreiding in deze richting te verkennen.

Van april tot en met juni 2008 deed Marloes Mulder in het kader van haar afstuderen aan de opleiding sociologie van de Universiteit van Groningen onderzoek naar de mogelijkheid om volume-indicatoren te koppelen aan de financiële gegevens zoals die worden verzameld voor de VZR. Dat betekent dat er een analytisch raamwerk moest zijn om beide benaderingen op elkaar aan te sluiten. Vervolgens moest aan dat raamwerk een praktische invulling gegeven kunnen worden. Dat houdt in dat de concepten operationaliseerbaar moeten zijn en de gewenste gegevens beschikbaar en bruikbaar.

Het concrete doel van de stage was om te komen tot een lijst van volume/prestatie-indicatoren die representatief is voor de veiligheidszorg en die aansluit op methodieken van andere volume-indicatoren. Deze lijst moest als basis kunnen dienen voor prestatiemetingen. Als de lijst ook ingevuld kon worden voor het basisjaar 2004 zou dat een indicatie leveren van de benodigde capaciteit en de te verwachten knelpunten.

Voor het methodologische kader werd gebruik gemaakt van het MAPE-schema of transformatieproces, zoals uitgewerkt door Bouckaert (1999). Het onderstaande figuur 2 schetst het verband tussen de variabelen: middelen, activiteiten, prestatie en effect.

Figuur 2
Transformatieproces volgens Bouckaert



De middelen betreffen de productiefactoren die gebruikt worden om een dienst of goed te produceren. Voorbeelden hiervan zijn: geld, personele capaciteit en technologie. De activiteiten zijn de zaken die een actor doet met de middelen welke leiden tot een bepaalde prestatie. De prestatie is het resultaat van de activiteiten enkel beïnvloed door de actor. Het effect is het resultaat van de prestatie maar ook afhankelijk van externe factoren. Gezien de complexiteit van het verband tussen prestatie en effect werd besloten effectindicatoren buiten beschouwing te laten.

Het onderzoek toetste in hoeverre het bovenstaande schema toepasbaar is voor negen actoren: politie (regionaal en landelijk), Dienst Justitiële Inrichtingen, beveiligings- en opsporingsbedrijven, Rechterlijke Macht, Raden voor Rechtsbijstand, reclasseringsorganisaties, Schadefonds Geweldsmisdrijven, Slachtofferhulp Nederland en Centraal Justitieel Incassobureau. In 2004 waren deze gezamenlijk verantwoordelijk voor ongeveer driekwart van de productie in de veiligheidszorg. Daarbij dekken ze ook alle functiegroepen, behalve schadeloosstelling.

Wat bronnen betreft waren gegevens over de ingezette middelen al beschikbaar in de VZR. Voor informatie over de uitgevoerde activiteiten is gebruik gemaakt van urenregistraties, ingezette capaciteit, werklastmetingen of aantallen onderveroordeelde verdachten. De prestaties zijn uitgedrukt in aantallen gevangenen, verwerkte dossiers of uitgesproken straffen.

In een aantal gevallen bleek het erg lastig om met goede indicatoren te komen, omdat niet alle activiteiten resulteren in een duidelijke prestatie. Dit geldt het sterkst voor preventieve activiteiten: hoe tel je bijvoorbeeld inbraken die voorkomen zijn?

Desondanks luidt de conclusie dat de MAPE-benadering in grote lijnen toepasbaar is op veiligheidszorg en waarschijnlijk ook op andere overheidssterreinen. Dat is makkelijker voor individuele diensten dan voor collectieve diensten, voor routinewerkzaamheden dan voor gespecialiseerde activiteiten en voor reactieve/repressieve dan voor preventieve/proactieve activiteiten.

Uit het onderzoek kwam nog een aantal zeer bruikbare aanbevelingen. Vooruitgang kan nog geboekt worden bij nieuwe bronnen voor de activiteitenindicatoren en door het toevoegen van kwaliteitsindicatoren. Activiteitenindicatoren kunnen beter worden uitgedrukt in behandelde dossiers dan in arbeidsinzet. Gezien de complexiteit van de werkzaamheden vereist de politie nader onderzoek.

In het ideale geval, kan na het invullen voor alle actoren, eventueel ook nog een koppeling worden gerealiseerd met de effecten. Verder ligt het voor de hand dat een eenduidige methodologie wordt gehanteerd voor alle onderzoeken op het terrein van overheidsproductie binnen het CBS.

Het methodologische raamwerk en de opgestelde lijst zijn voor ons bruikbaar als uitgangspunt en kunnen als voorbeeld dienen bij de eventuele uitbreiding van het project. Inmiddels ligt er een conceptvoorstel voor uitbreiding van de VZR na 2009, waarin de inzichten uit de scriptie kunnen worden verwerkt. Wanneer dat voorstel wordt goedgekeurd kan de gevolgde methodiek in de scriptie als basis dienen voor het uitwerken van de indicatoren.

7. Aansluiting Nationale Rekeningen

In de loop van 2008 werd de vraag op welke wijze aangesloten kan worden op het Nationale Rekeningenkader steeds actueler. Aansluiting is vanaf het begin een doelstelling geweest, maar pas recentelijk was het mogelijk een afgewogen oordeel te maken van de daadwerkelijke voor- en nadelen. Het besluit is daarom voorgelegd aan de stuurgroep.

De vraag bestaat uiteindelijk uit een aantal deelvragen. De eerste is in hoeverre het wenselijk is dat wordt aangesloten op de NR, de tweede is op welke delen van de NR moet worden aangesloten en de laatste is hoe dat wordt ingepast in de opzet van de VZR.

Het belangrijkste argument voor aansluiting op de NR is dat aan de hand daarvan bepaald kan worden wat het aandeel is van de veiligheidssector in het Bruto Binnenlands Product (BBP). Daar staat tegenover dat de huidige werkwijze moet worden aangepast aan de NR definities en er minder ruimte is voor definitie en interpretatie. De winst in tijd en vrijheid van handelen die ontstaat met het loslaten van de NR systematiek weegt echter niet op tegen de feiten dat een aantal belangrijke indicatoren zonder aansluiting op de NR niet berekend kan worden en dat ook als de NR-benadering wordt losgelaten er nog steeds goed nagedacht moet worden over de tabelopzet. De tabellen moeten ook nog steeds onderling aansluiten.

De keuze voor aansluiting droeg ook al een duidelijke richting aan voor de wijze waarop moet worden aangesloten op de NR. De NR kent twee invalshoeken, die weliswaar op een aantal punten onderling consistent zijn, maar wel fundamenteel verschillen. De Aanbod- en Gebruikstabellen (AGT) geven een overzicht van de productie en consumptie. De Sectorrekeningen (SR) zijn gericht op alle economische transacties, dus naast productie bijvoorbeeld ook op inkomensverdeling en financiële transacties.

De verwachte voordelen van aansluiting op de NR worden het beste verwezenlijkt bij de AGT. De brondata voor de VZR sluiten beter aan op de indeling naar bedrijfstakken zoals die in de AGT worden gehanteerd, dan op de institutionele indeling van de SR. De indeling naar bedrijfstakken is gebaseerd op de bedrijfs-eenheid, die homogene goederen produceert. Bij de institutionele benadering draait het om juridische eenheden waarin verschillende bedrijfseenheden kunnen zijn ondergebracht. Bij de institutionele benadering worden veel bedrijven dan ook ingedeeld volgens hun hoofdactiviteit. Dat maakt het lastiger om in te schatten hoe groot de productie van specifieke goederen is.

Bovendien is het detailniveau in de SR niet voldoende om afzonderlijke bedrijfstakken te onderscheiden. Weliswaar beslaan de SR een breder scala aan economische transacties dan de AGT, die zich beperken tot productie en consumptie, maar voor de doeleinden van de VZR is het perspectief van de AGT voldoende. Het productievolume in de AGT vormt bovendien de basis voor het productievolume in de SR.

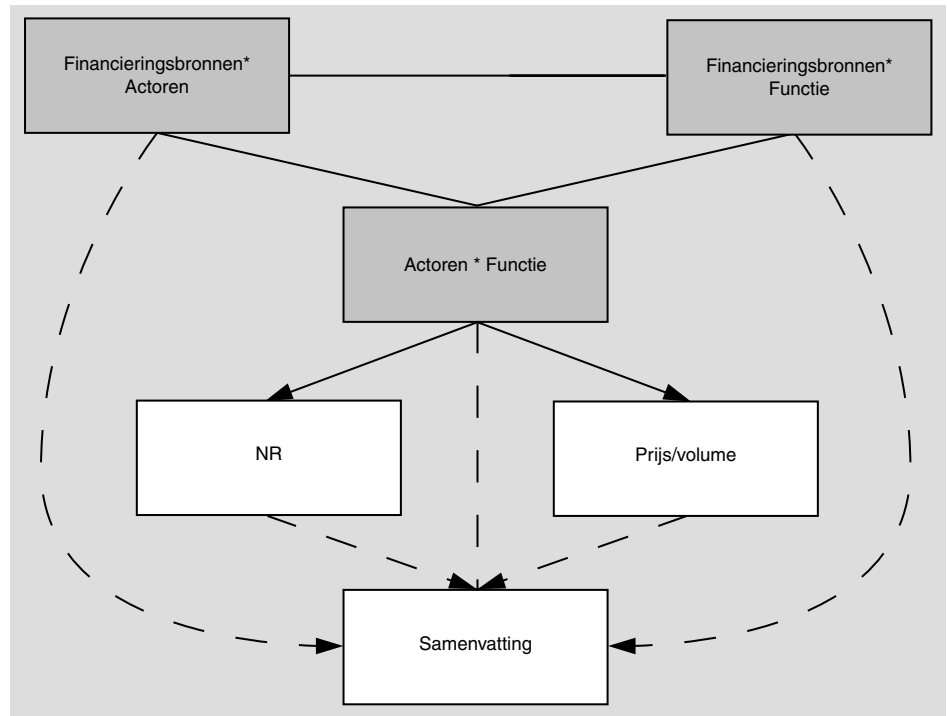
Wanneer zowel gebruik zou worden gemaakt van een sectorrekeningen- als van een aanbod/gebruikbenadering, vereist dat een transformatietabel tussen beide aanpakken en het toepassen van duale classificatie. Bij duale classificatie wordt van elke bedrijfseenheid zowel de bedrijfstak als de institutionele eenheid aangegeven, zodat volgens beide indelingen kan worden gewerkt.

De wijze waarop de aansluiting op de NR wordt ingepast in de VZR wordt uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

8. Samenhang tussen de tabellen

De VZR zullen bestaan uit de zes tabellen zoals weergegeven in figuur 3.

Figuur 3
Samenhang tussen de tabellen in de VZR

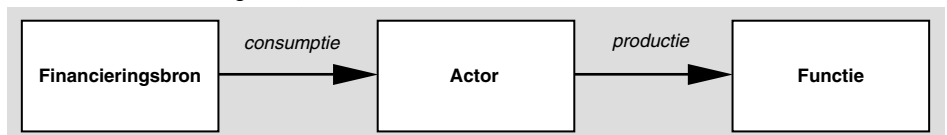


De sleutelrol tussen deze tabellen wordt vervuld door de tabel 'Actoren uitgezet tegen Functies'. De drie (in figuur 3 lichtgrijs gekleurde) basistabellen zijn onderling consistent en sluiten via de tabel 'Actoren uitgezet tegen Functies' aan op de tabel 'Nationale Rekeningen' en de tabel 'prijs en volume'. In de tabel 'Samenvatting' worden de kerncijfers uit de andere tabellen bijeengebracht en over tijd uitgezet.

Waarnemingseenheid in alle tabellen is de bedrijfseenheid. Actoren en financieringsbronnen sluiten daarmee aan op de bedrijfstakken volgens de Standaard Bedrijfsindeling-classificatie. De in de VZR onderscheiden functies sluiten aan op de goederengroepen-classificatie. Daarbij geldt dat in sommige gevallen één functie over meerdere goederengroepen verdeeld kan worden, in andere gevallen omvat een goederengroep meerdere functies. Een voorbeeld van het eerste geval is de functie preventie, die onder andere terugkomt in de goederengroepen beveiliging, hang- en sluitwerk en overheidsdiensten. Het tweede geval betreft bijvoorbeeld de goederengroep overheidsdiensten, waarbinnen alle functies behalve schadeloosstelling en rechtskundige diensten vertegenwoordigd zijn.

De geldstromen tussen Financieringsbronnen en Actoren worden uitgedrukt als consumptie. De geldstromen tussen Actoren en Functies worden uitgedrukt als productie, tussen Financieringsbronnen en Functies als consumptie (zie figuur 4). Voor de overheid geldt dat de productie van de overheid gelijk is aan de som van de kosten en voor de bedrijfstakken dat deze gelijk is aan de omzet.

Figuur 4
Relatie tussen financieringsbron, actor en functie



In de hierboven beschreven tabellen zijn de financieringsbronnen, actoren en functies gegroepeerd en geaggregeerd naar inzicht van de VZR. Daarbij is rekening gehouden met beleidsmatige en methodologische overwegingen, welke zijn getoetst door de expert- en klankbordgroep.

De daadwerkelijke aansluiting op de NR geschiedt vanuit de tabel 'Actoren uitgezet tegen Functies' naar de Aanbod en Gebruik-tabellen (AGT). De NR-tabel zet de bedrijfstakken uit tegen de goederengroepen, waarbij de bedrijfstakken zijn geaggregeerd op zogenaamde RegKols. Dit zijn aggregaten van verschillende bedrijfstakken. Daarnaast wordt de consumptie uitgesplitst in intermediair verbruik en de toegevoegde waarde, aan de hand waarvan het aandeel in het BBP kan worden vastgesteld. De cijfers uit de basistabellen worden geconverteerd van de waardes uit de basisstatistieken naar de NR-cijfers volgens de daarvoor geldende procedures/methodes. Daarbij wordt het aandeel van de veiligheidszorg in de totale RegKol gelijk gehouden.

De tabel 'Prijs en volume' ontleedt de productie per actor in het aandeel materiële en personele kosten en onderscheidt de ontwikkeling van prijzen en volume. Als bron voor de tabel 'Samenvatting' gelden de uitkomsten van de bovenstaande tabellen. Aan de hand hiervan kan het aandeel van veiligheidszorg in de totale productie van de overheid en in het BBP worden vastgesteld, maar ook het aandeel van verschillende bronnen in de financiering van de veiligheidszorg.

9. Uitkomsten tabel ‘Actoren uitgezet tegen Functies’

In de working paper 2007 is de eerste versie van de tabel ‘Actoren uitgezet tegen Functies’ over 2004 gepresenteerd. Inmiddels zijn de tabellen met voorlopige resultaten voor de periode 2002 tot en met 2007 beschikbaar, waarop bovendien zowel een kwantitatieve als kwalitatieve verdiepingsslag heeft plaatsgevonden. In paragraaf 9.1 wordt een beschrijving gegeven van de stappen die zijn gezet om tot de huidige tabellen te komen. Vervolgens wordt in 9.2 ingegaan op een aantal punten waar de tabellen de komende periode nog aanscherping vereisen. Ten slotte worden in 9.3 de eerste uitkomsten gepresenteerd.

9.1 Verbeteringen

De tabellen baseren zich op een aantal hoofdbronnen, namelijk het zogenaamde Rijksbestand, de financiële verantwoordingen van het Rijk, de gemeenten en de provincies en jaarverslagen en –rekeningen van actoren. Het Rijksbestand is een database met financiële gegevens over de Rijksoverheid, waarin de afdeling Overheidsfinanciën van het CBS intern haar data verzamelt en waaruit zij haar publicaties samenstelt. Het bestand baseert zich op de rijksjaarverslagen, maar voegt daar veel informatie aan toe. Door gebruik te maken van dit bestand komt deze extra detailinformatie ook beschikbaar voor de VZR. Daarnaast is er voor het Ministerie van Justitie ook een afslag van het financiële administratiesysteem (JUFIS) beschikbaar. Dit is op artikelniveau consistent met de bovengenoemde bronnen, maar bevat meer detail. Het CBS heeft ten slotte ook analysebestanden voor de gemeentelijke en provinciale kosten gebaseerd op verantwoordingsinformatie.

Uit deze bronnen is echter niet altijd (direct) te bepalen welk deel van de kosten behoren tot veiligheidszorg. Evenmin valt niet altijd duidelijk te bepalen aan welke functies de kosten toe te rekenen zijn. Parallel hieraan zijn daarom ook andere gegevens, zoals jaarverslagen en/of -rekeningen verzameld, waarmee de productie van veiligheidszorg en de verdeling naar verschillende functies zijn te bepalen. In sommige gevallen wordt bij de organisaties aanvullende informatie opgevraagd. Een klein aantal instanties werkt niet mee aan verdere uitsplitsing en aanvulling van gepubliceerde gegevens. Hiervoor moeten aannames worden gedaan die kwalitatief achterblijven bij specifiek aangeleverde informatie.

Voor de bedrijfstak beveiliging en opsporing zijn omzetgegevens van de zogenaamde productiestatistieken bij het CBS beschikbaar. Naast de dataverzameling voor huidige tabellen is ook een aanvang gemaakt met het verzamelen van informatie over de financieringsbronnen van veiligheidszorg, waardoor indirect meer detailinformatie beschikbaar is gekomen.

Naast het toevoegen van bronnen zoals hierboven beschreven, is nog een aantal specifieke ontwikkelingen opgetreden. Met betrekking tot de rechtspraak heeft de afgelopen periode overleg met de Raad voor de Rechtspraak plaatsgevonden. Er zijn gegevens beschikbaar gekomen, waarmee vanaf 2005 op basis van aantallen zaken en kostprijzen het aandeel strafrecht en daarmee het aandeel veiligheidszorg valt te berekenen. De gegevens over 2002–2004 worden echter nog steeds op basis van werklasmetingen berekend.

Ten aanzien van de reclasseringsorganisaties is op basis van nieuwe gegevens van de organisaties een duidelijke splitsing tussen rapportage, taakstraffen en ondersteuning van verdachten doorgevoerd.

Van de Raden voor Rechtsbijstand zijn gegevens beschikbaar gekomen, waarmee scheiding tussen rechtskundige diensten (naar advocatuur) en ondersteuning van verdachten te maken valt. Uit gegevens van de Raden voor de Rechts-

bijstand valt ook de eigen bijdrage, die particulieren voor rechtsbijstand moeten betalen, te scheiden. De eigen bijdrage is toegevoegd aan gesubsidieerde rechtsbijstand. Hierdoor is een mogelijke dubbeltelling uit de cijfers verdwenen. Van de commerciële rechtskundige diensten ontbreekt nog het bedrag dat particuliere huishoudens en bedrijfsleven uitgeven. Er wordt nog gezocht naar mogelijkheden om dit bedrag te bepalen.

Gegevens over Kustwacht, Koninklijke Marechaussee, Explosieve Opruimingsdiensten, Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandse Mededingingsautoriteit zijn beschikbaar gekomen en aan de tabellen toegevoegd. De Nederlandse Bank en de OPTA zijn, zoals beschreven in de paragraaf over afbakening, uit de tabellen verwijderd.

Met betrekking tot de Jeugdzorgaanbieders zijn gegevens van zowel het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Jeugd en Gezin, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en uit de enquête jeugdzorgaanbieders van de MO-groep binnengehaald en geanalyseerd, aan de hand waarvan de productie van veiligheidszorg is berekend.

Ten slotte zijn er ten opzichte van de vorige versie nieuwe actoren aan de tabellen toegevoegd, zoals de Justitiële uitvoeringsdienst toetsing, integriteit, screening (JUSTIS, verzelfstandigd in 2003), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (vanaf 2005 betrokken bij terrorismebestrijding), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en het Centrum voor Criminaliteitspreventie (opgericht in 2004).

9.2 Aandachtspunten

Naast verbeteringen is er ook een aantal punten waarop de tabellen nog moeten worden aangescherpt. De premie-inkomsten en schade-uitkeringen van verzekeraars worden door het CBS verzameld. Om het aandeel sociale veiligheid te bepalen zijn gegevens over het aandeel van criminaliteit en vandalisme in de totale schade nodig en daarvoor is samenwerking met het Centrum voor Verzekeringstatistiek vereist. Nog niet alle benodigde data zijn echter beschikbaar. De in de tabellen gepubliceerde gegevens zijn daarom voorlopig gebaseerd op een schatting.

In 2008 is een begin gemaakt met het in kaart brengen van de productie, verkoop en installatie van beveiligingsmaterialen. Verschillende bronnen zijn naast elkaar gelegd, waaronder productiestatistieken, import- en exportstatistieken, gegevens over consumptie van huishoudens en een benadering op basis van het aantal huishoudens dat bepaalde beveiligingsmaatregelen toepast. Deze methodes sluiten slecht op elkaar aan zodat onderlinge vergelijking lastig is. Nader onderzoek moet worden verricht of dergelijke gegevens toch niet in relatie tot elkaar te plaatsen zijn. Dat is alleen mogelijk met behulp van vakspecialisten binnen het CBS. Voorlopig betekent dit dat er geen cijfers over beveiligingsmaterialen worden gepubliceerd, waardoor er een onderschatting van de functie preventie in de tabellen is.

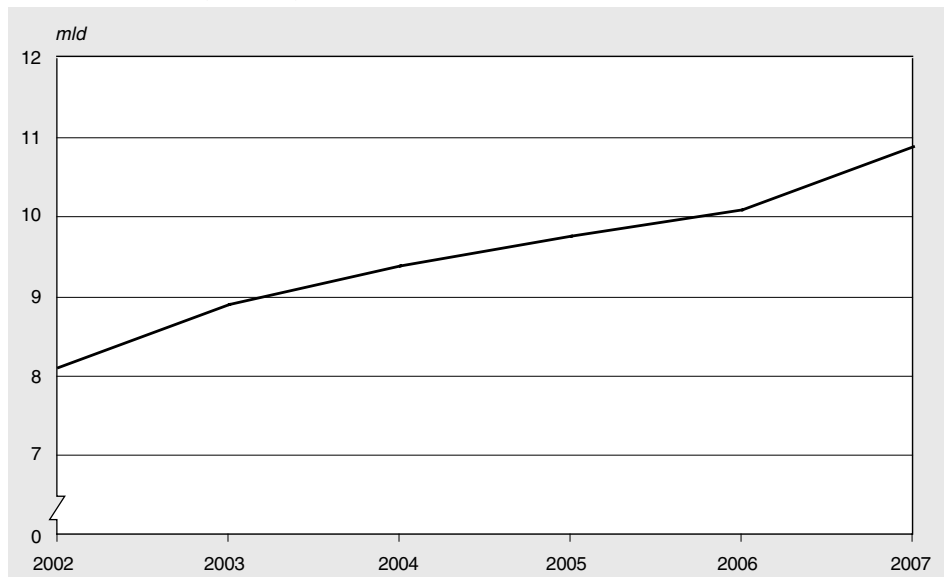
Gegevens over 2007 van de FIOD-ECD, douane, beveiliging- en opsporingsbedrijven en de directie wetgeving van Ministerie van Justitie zijn nog niet beschikbaar. Om toch uitspraken over 2007 te kunnen doen zijn voor die actoren de gegevens van 2006 ingevuld. De totaalcijfers voor 2007 geven daardoor een lichte onderschatting. Voor beveiligings- en opsporingsbedrijven valt voor alle jaren geen onderscheid te maken tussen opsporing en preventie. Omdat preventie daar de belangrijkste activiteit is, is voorlopig de gehele omzet onder deze functie geschaard. Daardoor wordt voor die actor (en voor het totaal van de actoren) de functie opsporing onderschat en de functie preventie overschat. In de nieuwe classificatie van de bronstatistiek (per verslagjaar 2008) wordt dit onderscheid in de gegevens wel gemaakt. Er moet nog onderzocht worden of die resultaten terug te leggen zijn naar eerdere jaren.

Zoals eerder in de paper vermeld is er in tegenstelling tot de working paper over 2007 ditmaal weinig aandacht voor prijs- en volume-ontwikkelingen. De in de tabellen gepresenteerde productiewaarde is hierom nog in lopende prijzen weergegeven. Dit onderwerp zal in de loop van 2009 weer worden opgepakt.

9.3 Uitkomsten

In het laatste deel van dit hoofdstuk wordt een aantal bevindingen uit de tabellen gepresenteerd. Voor de clustering van de 46 verzamelde actoren naar 14 clusters wordt verwezen naar bijlage 1. De tabellen voor 'Actoren uitgezet tegen Functies' worden eind 2009 op StatLine gepubliceerd. Voor verslagjaar 2004 komen dan ook gegevens over onder andere financieringsbronnen beschikbaar. Voorlopige cijfers zijn op aanvraag beschikbaar. Op basis van bovengenoemde verbeteringen en rekening houdend met de in 9.2 genoemde kanttekeningen kunnen we vast stellen dat de waarde van de productie van veiligheidszorg in Nederland in 2002 ruim € 8 miljard bedroeg. In 2007 was de productie van veiligheidszorg toegenomen tot bijna € 11 miljard (zie Grafiek 1). Zonder inflatiecorrectie is de groei voor de periode 2002 tot en met 2007 bijna 35 procent.

1. Productie van veiligheidszorg ¹⁾

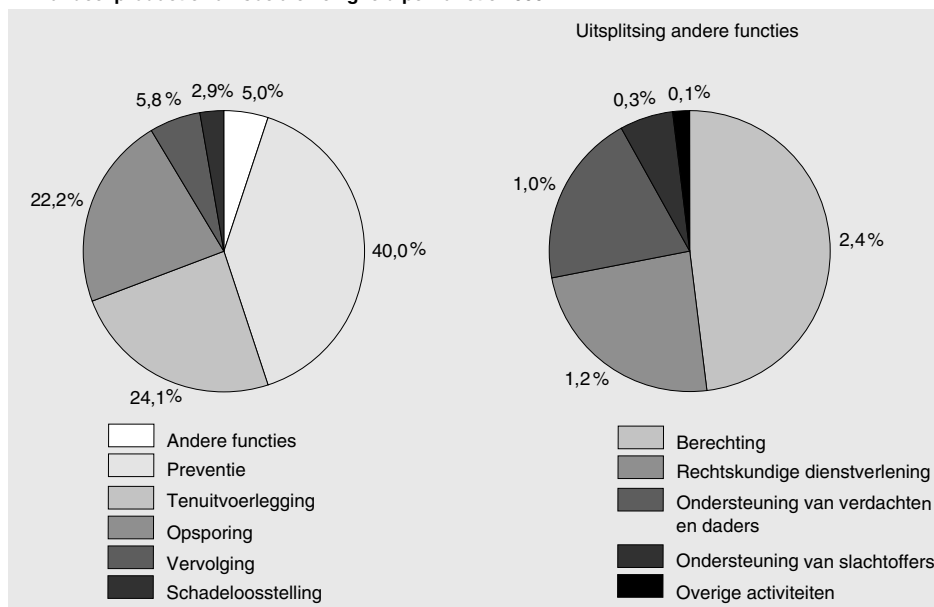


¹⁾ Exclusief beveiligingsmaterialen.

In onderstaande grafiek 2 zijn voor 2006 de aandelen in de productie van veiligheidszorg voor de tien functies weergegeven. Ze zijn gebaseerd op de tabel 'Actoren uitgezet tegen Functies' over verslagjaar 2006 (zie bijlage 2). De cijfers voor de overige jaren laten soortgelijke verhoudingen zien. De productie van veiligheidszorg valt met 40 procent hoofdzakelijk onder de functie preventie. Hierbij wordt nogmaals opgemerkt dat de verkoop van beveiligingsmaterialen nog niet in de VZR is opgenomen en beveiligings- en opsporingsbedrijven volledig onder de functie preventie worden geboekt, waardoor de functie preventie enigszins een vertekend beeld geeft.

Na preventie vormden in 2006 verhoudingsgewijs tenuitvoerlegging (24 procent) en opsporing (22 procent) de belangrijkste functies. Waar in de periode 2002 tot en met 2004 de waarde van de productie van opsporing groter is dan van tenuitvoerlegging, is dat vanaf 2005 omgekeerd.

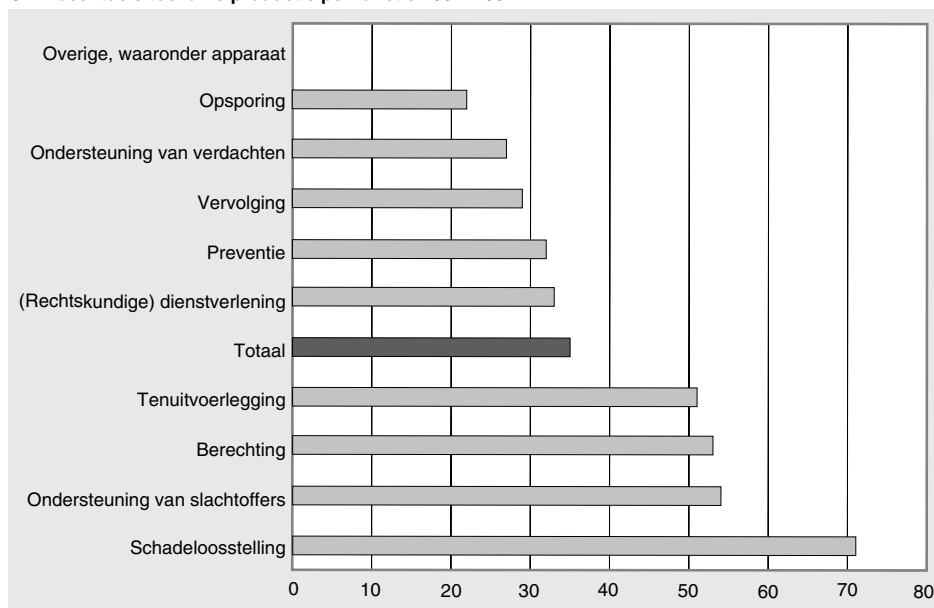
2. Aandeel productie van sociale veiligheid per functie 2006



Bovenstaande bevinding valt ook af te leiden uit grafiek 3. Waar de groei van de productie van tenuitvoerlegging 51 procent bedraagt, is de groei van de productie van opsporing slechts 22 procent. De sterke ontwikkeling van tenuitvoerlegging komt bijna volledig door de groei van de Sectordirectie Gevangeniswezen. De productie van de functie 'overige' van het Ministerie van Justitie (wetgeving) is van 2002 tot en met 2007 vrijwel gelijk gebleven.

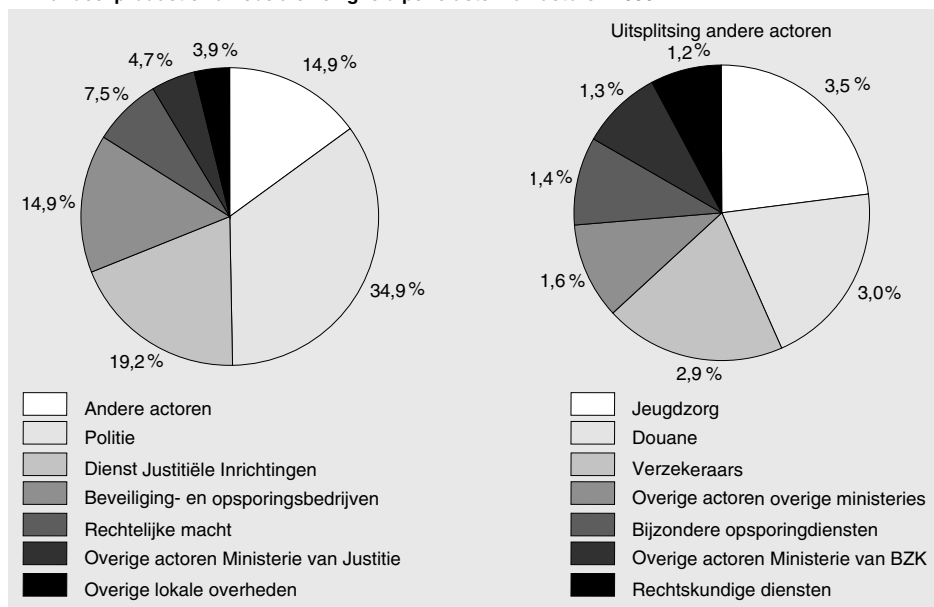
Uit grafiek 3 valt verder af te leiden dat de productie van schadeloosstelling, ondersteuning van slachtoffers en berechting in de periode van 2002 tot en met 2007 het sterkst is toegenomen. De ontwikkeling van de productie van opsporing en ondersteuning van verdachten bleef bij de overige functies achter.

3. Procentuele toename productie per functie 2002–2007



Naast de verhoudingen per functie kan ook worden gekeken naar de verhoudingen per cluster van actoren. Een overzicht van welke actoren onder welk cluster vallen is weergegeven in bijlage 1.

4. Aandeel productie van sociale veiligheid per cluster van actoren 2006

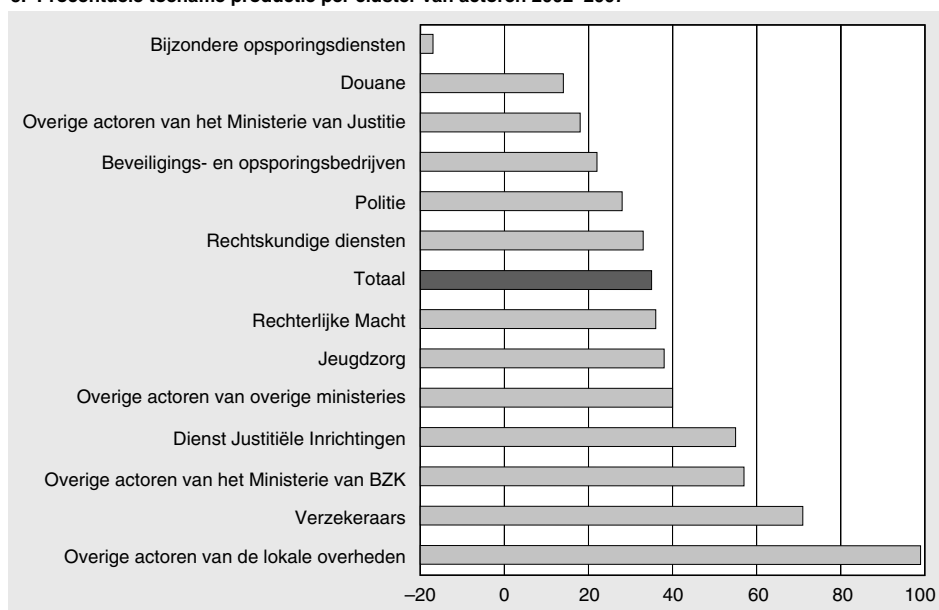


In grafiek 4 zijn deze voor 2006 weergegeven. De onderlinge verhoudingen zijn over de jaren vrij constant.

De politie zorgde in 2006 voor 35 procent van de productie van veiligheidszorg, gevolgd door de Dienst Justitiële Instellingen (19 procent) en Beveiligings- en opsporingsbedrijven (15 procent).

Uit grafiek 5 valt af te leiden dat de productie van de overige actoren binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken (AIVD en IOOV), de overige actoren van de lokale overheden (gemeenten en provincies) in de periode van 2002 tot en met 2007 het sterkst zijn toegenomen. De ontwikkeling van de Bijzondere Opsporingsdiensten (FIOD-ECD, SIOD, VROM-inspectie en AID), de Douane en overige actoren van het Ministerie van Justitie (o.a. HALT, NFI, Raad voor de Kinderbescherming, CJIB) blijven bij de ontwikkeling van andere clusters achter. Bij de bijzondere opsporingsdiensten is zelfs sprake van krimp.

5. Procentuele toename productie per cluster van actoren 2002–2007



10. Literatuurlijst

Bouckaert, G. (1999). Prestaties meten in de overheid. Brugge: Die Keure.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2001). Working paper zorgrekeningen 1998–2000. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2004). Satellietrekeningen voor het toerisme, Nederland 1999. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2007). The Aim and Definition of Output Measures, Voorburg, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Eggen, A.Th.J. & S.N. Kalidien (red.) (2008). Criminaliteit en rechtshandhaving 2007. Ontwikkelingen en samenhangen. Meppel: Boom.

Eurostat (1996). Europees systeem van rekeningen 1995. Luxemburg: Eurostat.

Home Office (2005). Measurement of output and productivity for the criminal justice system and wider public order and safety. A conceptual framework for the national accounts. Online report, 19/05. London: Home Office.

Huls, F. (2004). Veiligheidsrekeningen. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Jong, J. de & R. Kleingeld (2007). Working paper Veiligheidszorgrekeningen 2006. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Jong, J. de (2008). Working paper Veiligheidszorgrekeningen 2007. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Moolenaar, D. (2007). Kosten van criminaliteit. In: A.Th.J. Eggen & W. van der Heide (red.). Criminaliteit en rechtshandhaving 2006. Ontwikkelingen en samenhangen (pp. 251–277). Meppel: Boom.

Moolenaar, D. (2008). Kosten van criminaliteit. In: A.Th.J. Eggen & S.N. Kalidien (red.). Criminaliteit en rechtshandhaving 2007. Ontwikkelingen en samenhangen (pp. 253–277). Meppel: Boom.

Struijk, M. (2008), Volume outputmaat voor de Output voor het Secundair onderwijs (VOS). Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bijlage 1: Lijst van actoren

Cluster van actoren	Actor
Rechterlijke Macht	Rechtbanken en Gerechtshoven Hoge Raad Openbaar Ministerie Overige diensten
Dienst Justitiële Inrichtingen	Sectordirectie Gevangeniswezen Sectordirectie Justitiële Jeugdinrichtingen Sectordirectie TBS Tijdelijke Directie Bijzondere Voorzieningen
Overige actoren Ministerie van Justitie	JUSTIS CCV HALT Nederland Nationale Coördinator Terrorismebestrijding Immigratie- en Naturalisatiedienst Nederlands Forensisch Instituut Overige opsporingsinstanties van het Ministerie van Justitie Reclasseringsorganisaties Raad voor de Kinderbescherming Centraal Justitieel Incasso Bureau Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming Schadefonds Geweldsmisdrijven Slachtofferhulp Nederland (SHN) Raden voor Rechtsbijstand Directie wetgeving van het Ministerie van Justitie
Politie	Regionale politiekorpsen Korps Landelijke Politiediensten Overige landelijke politiediensten
Overige actoren Ministerie van BZK	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Bijzondere opsporingsdiensten	VROM-inspectie Algemene Inspectiedienst Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst Financiële Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controle- dienst
Douane overige actoren overige ministeries	Kustwacht Nederland Koninklijke Marechaussee Autoriteit Financiële Markten Nederlandse Mededingingsautoriteit Explosieven opruimingsdiensten
Jeugdzorg	Bureau's Jeugdzorg Jeugdzorgaanbieders
Overige actoren lokale overheden	Provincies Gemeenten
Verzekeraars Rechtskundige diensten Beveiligings- en opsporingsbedrijven Verkoop beveiligingsmaterialen	

Bijlage 2: Tabel 'Actoren uitgezet tegen functie' 2006

Tabel Productie veiligheidszorg actoren uitgezet tegen functies 2006 ¹⁾

	Totale productie- waarde	w.v.		w.v.			ministerie van binnenlandse zaken		w.v.			
		ministerie van justitie		rechterlijke macht	dienst justitiële inrichtingen	overige actoren			politie		overige actoren	
	<i>x mln</i>											
Functies Veiligheidszorg												
Totaal	10 184	3 196		766	1 957	473		3 686	3 550		136	
w.v.												
schadeloosstelling	418											
rechtskundige dienstverlening	1 520											
ondersteuning van slachtoffers	30	30				30						
ondersteuning van verdachten en daders	106	106			10	96						
tenuitvoerlegging	2 456	2 104			1 947	157						
berechting	246	246		246								
vervolgning	590	590		520		70						
opsporing	2 256	67				67		2 042	2 042			
preventie	2 556	50				50		1 642	1 508		134	
overige	5	3				3		2			2	
	Totale productie- waarde	w.v.										
		overige minis- teries	w.v.			lokale over- heden	w.v.	bedrijfs- leven		w.v.		
			bijzon- dere opspo- rings- diensten	douane	overige actoren		jeugd- zorg	overige actoren		verzeke- raars	rechts- kundige dienst- verlening	beveili- gings- en op- sporings- bedrijven
	<i>x mln</i>											
Functies Veiligheidszorg												
Totaal	10 184	616	148	307	161	747	352	395	1 938	300	118	1 520
w.v.												
schadeloosstelling	418								418	300	118	
rechtskundige dienstverlening	1 520								1 520			1 520
ondersteuning van slachtoffers	30											
ondersteuning van verdachten en daders	106											
tenuitvoerlegging	2 456					352	352					
berechting	246											
vervolgning	590											
opsporing	2 256	147	113		34							
preventie	2 556	469	35	307	127	395		395				
overige	5											

¹⁾ Naar clusters van actoren en functies. In miljoenen euro's.