

Scholingsbudgetten van Regionale Politiekorpsen

Zoetermeer

23 mei 2002

Sten Willemsen



Economisch onderzoek
voor de publieke sector

tel. 079 341 47 31
Italiëlaan 33 fax 079 341 25 89
Postbus 7001 website www.IOO.nl
2701 AA Zoetermeer e-mail info@IOO.nl

Inhoud

1	Probleemstelling en onderzoeksaanpak	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel van het preonderzoek	1
1.3	Onderzoeksvragen	1
1.4	Objecten van onderzoek	1
1.5	Onderzoeksaanpak	2
1.6	Informatiebronnen	2
1.7	Juridische kaders	5
2	Amsterdam-Amstelland	8
2.1	Profiel	8
2.2	Financiële informatie	9
2.3	Opleidingsinformatie	13
2.4	Personeels- en urenadministratie	19
2.5	Overige kosten	20
2.6	Conclusies Amsterdam-Amstelland	21
3	Hollands Midden	25
3.1	Profiel	25
3.2	Financiële informatie	26
3.3	Opleidingsinformatie	28
3.4	Uren- en personeelsadministratie	31
3.5	Overige kosten	33
3.6	Conclusies voor Hollands Midden	34
4	Vergelijking korpsen	36
4.1	Inleiding	36
4.2	Opleidingsmogelijkheden per korps	36
4.3	Categorisering van opleidingsmogelijkheden	38
4.4	De opleidingskosten	39
4.5	Directe en indirecte kosten	41
4.6	Een landelijk onderzoek	43

4.7	Hoe kunnen de kosten eenduidig zichtbaar gemaakt worden	43
4.8	Conclusies	44
	Bijlage A: Definities kostensoorten	46
	Bijlage B: Vergelijking kosten zonder gedeerde productie en kosten aspiranten	48

1 Probleemstelling en onderzoeksaanpak

1.1 Aanleiding

Op 30 mei 2001 is er een akkoord tot stand gekomen over de arbeidsvoorwaarden in de sector politie. In dit akkoord zijn partijen overeengekomen een preonderzoek te verrichten naar de scholingsbudgetten bij de korpsen. Teneinde inzicht te krijgen in de juiste onderzoeksmethode bij een eventueel landelijk onderzoek naar scholingsbudgetten, zal in dit preonderzoek eerst bij twee korpsen in kaart gebracht worden op welke wijze dit landelijk onderzoek nader kan worden vormgegeven. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft IOO gevraagd het preonderzoek uit te voeren.

1.2 Doel van het preonderzoek

Doel van het preonderzoek is:

- vast te stellen of het beoogde onderzoek naar de met scholing gepaard gaande budgetten en feitelijke kosten mogelijk is en
- aanbevelingen te doen over de wijze waarop die budgetten en feitelijke kosten op eenduidige en efficiënte wijze zichtbaar gemaakt kunnen worden.

1.3 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen staan in het preonderzoek centraal:

1. Wat zijn de opleidingsmogelijkheden per korps met een onderscheid naar functiegerichte, loopbaanondersteunende, beleidsgerichte, herplaatsingsgerichte en overige opleidingen?
2. Op welke wijze kunnen de verschillende opleidingsmogelijkheden worden gecategoriseerd?
3. Welke directe en indirecte opleidingskosten kunnen worden onderscheiden?
4. Op welke wijze worden de directe en indirecte opleidingskosten vastgelegd?
5. Op welke wijze kunnen de directe en indirecte opleidingskosten eenvoudig en eenduidig vastgelegd worden?

1.4 Objecten van onderzoek

Het preonderzoek vindt plaats bij twee korpsen van de regionale politie, namelijk Amsterdam-Amstelland en Hollands Midden. De beide korpsen verschillen onderling sterk. Amsterdam-Amstelland is een groot korps dat relatief veel opleidingen zelf verzorgt, veel opleidingen aan de eigen behoeften aanpast en veel opleidingen nieuw ontwikkelt. Hollands Midden is een middelgroot korps dat is te kenschetsen als een 'doorsnee' regionaal politiekorps.

Verskillende korpsen

¹ Tot de categorie 'overig' behoren bijvoorbeeld opleidingen die zijn gericht op persoonlijke ontwikkeling en activiteiten met een opleidingscomponent die is gericht op 'teambuilding'.

1.5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek start met een inventarisatie van de beschikbare gegevens per korps.

De onderzoeksaanpak bestaat uit de volgende drie stappen:

1. Informatieverzameling bij de twee korpsen
2. Analyse van de informatie per korps
3. Vergelijking tussen de korpsen

ad 1 Informatieverzameling bij de korpsen

De informatieverzameling bij de korpsen is gericht op het vinden van een antwoord op de volgende vragen: van welke opleidingen maakt het personeel gebruik en welke kosten zijn daaraan verbonden? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, hebben wij drie informatiebronnen geraadpleegd:

- financiële gegevens over opleidingen
- tijdschrijfregistraties
- gegevens over opleidingen via de afdelingen P&O en het Bureau Opleidingen.

ad 2 Analyse van de informatie per korps

De analyse van de informatie is gericht op het beoordelen van de kwaliteit van de verkregen informatie. De volgende kwaliteitsaspecten zijn hierbij van belang:

- eenduidigheid van begrippen, registraties en toedelingen
- continuïteit van begrippen, registraties en toedelingen
- betrouwbaarheid van registraties en toedelingen
- robuustheid van mogelijke ramingen en benaderingen.

De analyse per korps sluit af met antwoord op de vraag of en op welke wijze de opleidingskosten eenduidig en efficiënt zichtbaar te maken zijn.

ad 3 Vergelijking tussen de korpsen

De derde analysestap bestaat uit het vergelijken van de begrippen, registraties en toedelingen tussen de korpsen. Inzicht in de verschillen tussen de twee proefkorpsen is een hulpmiddel bij het vinden van een antwoord op de vraag op welke wijze het mogelijk is om landelijk uniforme informatie op het terrein van opleidingen te genereren.

1.6 Informatiebronnen

Wij hebben de korpsen gevraagd om voor het boekjaar 2001 de volgende informatiebronnen ter beschikking te stellen:

- De korpsbegroting en jaarrekening
- Financiële gegevens over opleidingen op grootboekniveau
- Opleidingsplannen en gerealiseerde opleidingen
- Afschriften van urenregistraties die betrekking hebben op gevolgde opleidingen.
- Een vragenlijst over opleidingen.

Zowel het korps Amsterdam Amstelland als het korps Hollands Midden heeft alle gevraagde informatie verstrekt. Er bleek evenwel veel

Beoordelen kwaliteit informatie

Op welke wijze is een landelijk onderzoek mogelijk?

doorlooptijd nodig te zijn alvorens de korpsen tot levering van het gevraagde overgaan. De levertijd is langer naarmate het korps meer inspanningen moet leveren om de gevraagde informatie te genereren. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer meerdere afdelingen een bijdrage moeten leveren aan de informatieverstrekking of wanneer speciale bewerkingen nodig zijn voordat de gevraagde selectie gemaakt is.

Veel doorlooptijd nodig

Wij hebben de kosten verdeeld in de externe kosten, de interne kosten en de kosten voor de deelnemers. De externe kosten bestaan uit de kosten die door de korpsen aan opleidingsinstituten betaald zijn. Ook de voor de opleidingen benodigde boeken en studiematerialen rekenen we tot de externe kosten. Hieronder vallen ook de kosten van de munitie die bij de schietoefeningen gebruikt wordt. De interne kosten bestaan uit de gedeerde productie, de kosten van het eigen personeel, de kosten voor de aspiranten, de reiskostenvergoedingen en de kantoorkosten.

Onder de gedeerde productie verstaan we het verlies aan productie door het volgen van een opleiding. De op een opleidingsinstituut bestede tijd kan niet productief worden besteed. Het is lastig om de productie van een agent in geld te waarderen. In deze studie stellen we dit bedrag gelijk aan de personele lasten. We gebruiken de lasten per fte uit het jaar 2000 omdat recentere gegevens niet voor beide korpsen beschikbaar zijn.

Ook zullen we de kosten indelen in directe en indirecte kosten. Als we de directe kosten definiëren als alle uitgaven die direct aan het volgen van een opleiding zijn verbonden en aan een individuele opleiding zijn toe te delen, dan komen we tot de volgende kostensoorten:

- cursusbijdragen
- cursusmaterialen (boeken, munitie etc.)
- kosten voor docenten
- reis- en verblijfskosten
- annuleringskosten.

Directe opleidingskosten

Over de laatste twee kan men discussiëren of ze wel tot de opleidingskosten moeten worden gerekend. Hoewel het aanwijsbaar is voor welke opleiding deze kosten worden gemaakt, kan men niet zeggen dat ze noodzakelijk zijn voor het volgen van de opleiding.

Indirecte opleidingskosten

Tot de indirecte kosten kunnen worden gerekend:

- De bureaunkosten van de afdelingen personeelszaken
- De kosten voor financieel-administratieve ondersteuning
- De huisvestingskosten (lokalen, schietbanen en overige gebouwen)
- Overige kosten (waaronder verbindingsmiddelen en vervoermiddelen).

De korpsen zelf hebben hun eigen indeling van kostensoorten, die we kort bespreken bij de financiële informatie.

1.6.1 De vragenlijst over opleidingen

Wij hebben de korpsen gevraagd een lijst op te stellen van de in 2001 gerealiseerde opleidingen en per opleiding de volgende acht vragen te beantwoorden:

1. Wat is het doel van de opleiding?
2. Wie vormen de doelgroep van de opleiding?
3. Wat is het niveau van de opleiding?
4. Door wie wordt de opleiding gegeven?
5. Hoeveel cursisten nemen deel?
6. Wat is de opleidingsduur op het instituut? (klokuren)
7. Wat is de voorbereidingstijd buiten het opleidingsinstituut (uren)?
8. Wat zijn de opleidingskosten per deelnemer?

Doel van de opleiding

Onderscheiden opleidingsdoelen

In de vragenlijst zijn de volgende opleidingsdoelen onderscheiden:

- functiegerichte opleidingen, die noodzakelijk zijn voor het (beter) functioneren in de huidige functie,
- loopbaanondersteunende opleidingen, die voorbereiden op een functie waarvoor men op een redelijke termijn in aanmerking komt,
- herplaatsingsgerichte opleidingen, die voorbereiden op het functioneren buiten de eigen organisatie,
- beleidsgerichte opleidingen, die rechtstreeks voortvloeien uit het door het korps gevoerde beleid en de strategische projecten,
- overige opleidingen, die niet in één van de bovenstaande categorieën vallen.

Doelgroepen

Onderscheid executief en administratief-technisch personeel

Twee hoofdgroepen zijn onderscheiden: executief personeel en administratief-technisch personeel. Van beide doelgroepen is daarnaast het leidinggevende segment apart onderscheiden.

Opleidingsniveau

Initieel en postinitieel

Bij het opleidingsniveau is onderscheid aangebracht in initiële, postinitiële en overige opleidingen. De initiële opleidingen zijn die opleidingen waarmee men van buiten de organisatie bij de politie kan instromen. Postinitiële opleidingen zijn uitsluitend toegankelijk voor personen die een initiële politieopleiding hebben voltooid. Alle andere opleidingen behoren tot de categorie 'overig'.

Onderwijsgevend instituut

intern en extern

De opleidingen kunnen zowel door het korps (intern) als door derden georganiseerd worden (extern). Een belangrijke partij buiten het korps is het LSOP.

1.7 Juridische kaders

De korpsen zijn niet geheel vrij om te bepalen welke opleidingsfaciliteiten zij aan hun personeel beschikbaar zullen stellen en op welke wijze zij financiële verantwoording zullen afleggen. Er is een aantal wetten waarin voorwaarden omtrent de inhoud en omvang van opleidingsfaciliteiten en de financiële verantwoording daarvan zijn vastgelegd. In de volgende paragrafen noemen wij de belangrijkste juridische kaders.

1.7.1 Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen

Voorschriften over de begroting en financiële verantwoording van de korpsen zijn geregeld in het Besluit Comptabele Regelgeving Regionale Politiekorpsen (BCRRP²). In dit besluit wordt bepaald aan welke eisen de financiële informatie moet voldoen die de korpsbeheerder moet geven over zijn korps ten behoeve van de eigen besluitvorming en de uitwisseling van informatie tussen het Rijk en het korps en de korpsen onderling. Deze informatie dient te bestaan uit een meerjarenraming, een begroting en een jaarrekening. De overzichten moeten aan bepaalde eisen voldoen.

Eisen aan begroting en jaarrekening

De geraamde baten en lasten worden gerangschikt naar kostensoorten en functies. Deze worden per ministeriële regeling vastgesteld. Het staat de korpsen overigens vrij om voor eigen interne doeleinden stukken te ontwikkelen die niet voldoen aan de BCRRP.

De baten en lasten worden op twee manieren ingedeeld:

- Naar functie en
- Naar economische categorie.

De primaire indeling is die naar functie. Deze sluit het best aan bij de specifieke taakgebieden van de politie.

In hoofdstuk 3 van de functionele indeling worden doorgaans de kosten die verband houden met 'Opleiding en vorming' verantwoord. Naast een aantal kostenposten voor aspiranten bevat dit hoofdstuk een categorie 3.4 voor 'Overige zaken en diensten'. Onder laatstgenoemde titel staan de opleidingskosten geboekt. De begrotingen en jaarstukken geven daarmee weinig specifieke informatie over de kosten van scholing.

Begrotingen en jaarstukken geven weinig specifieke informatie over scholing

² Staatsblad 2001, 184 en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000): Modellen en toelichting voor begroting en jaarrekening politieregio's

Tabel 1.1 Baten- en lastencategorieën BCRRP met betrekking tot opleiding en vorming (hoofdstuk 3)

lasten		baten	
1.9	aspiranten	1.9	aspiranten
1.91	salaris / maandgeld aspiranten	1.91	salaris / maandgeld aspiranten
1.93	sociale lasten aspiranten	1.93	sociale lasten aspiranten
1.94	bijkomende personeelslasten aspiranten	1.94	bijkomende personeelslasten aspiranten
2.2	afschrijvingen		
3.2	huren en lease	3.2	huren en lease
3.3	duurzame goederen		
3.4	overige zaken en diensten	3.4	overige zaken en diensten
4.2	inkomensoverdrachten	4.2	inkomensoverdrachten
6.0	toevoegingen aan voorzieningen	6.0	vrijval voorzieningen

Bron: Modellen en Toelichting voor begroting en jaarrekening politieregio's

De korpsen hanteren geen eigen definities voor de verschillende kostensoorten of schriftelijke richtlijnen over hoe bepaalde kosten geboekt moeten worden. Ze baseren zich hiervoor op het BCRRP. Hierbij maakt Amsterdam-Amstelland een gedetailleerde opsplitsing van de post Overige Zaken en diensten. In Hollands-Midden gebeurt dit niet.

1.7.2 Wet op het LSOP

Het LSOP is het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut voor de Politie³. Het heeft als wettelijke taak het verzorgen van de werving en selectie van politieambtenaren en het verzorgen van de primaire politieopleidingen. Naast deze primaire opleidingen kan het LSOP ook andere opleidingen verzorgen.

Nieuwe opzet politieonderwijs

In 2002 heeft het politieonderwijs een andere opzet gekregen, waarbij wordt aangesloten bij de structuur van het reguliere beroepsonderwijs. Dat wil onder meer zeggen, dat diploma's wederzijds worden erkend en dat de indeling naar beroepsniveaus qua zwaarte vergelijkbaar is met die van het reguliere beroepsonderwijs. In het nieuwe politieonderwijs gaan de initiële opleidingen langer duren, maar er is meer ruimte voor praktijk. Tijdens de praktijkperiode is de aankomende beroepsbeoefenaar in staat om een deel van de reguliere politietaken geheel zelfstandig uit te voeren.

1.7.3 Besluit Algemene Rechtspositie Politie

In het Besluit Algemene Rechtspositie Politie (BARP⁴) is vastgelegd dat functiegerichte opleidingen in principe niet door de deelnemers worden betaald. Voor de overige opleidingen kan wel een bijdrage van de deelnemers worden gevraagd. Voorts kunnen de deelnemers worden verplicht de kosten van de opleidingen terug te betalen als

³ Staatsblad 1997, no. 674

⁴ Staatsblad 2001, no. 660

ze binnen drie jaar na het voltooien van de opleiding het korps verlaten.

Ook het onderscheid tussen executief en administratief-technisch personeel is gebaseerd op het BARP.

1.7.4 Scholingsaftrek

Uitgaven voor scholing zijn voor een gedeelte aftrekbaar van de belastingen. Dit wordt geregeld in de Regeling afdrachtsvermindering scholing. Het maakt hiervoor niet uit of de opleiding van externen wordt ingekocht of door het bedrijf zelf verzorgd wordt. Bedrijven kunnen de scholingsuitgaven (gedeeltelijk) in mindering brengen op de winstbelasting.

Vanaf 1999 geldt eenzelfde soort regeling ook voor non-profit organisaties. Voor werknemers tot 40 jaar kan 7 procent van de scholingsuitgaven worden afgetrokken van de af te dragen loonbelasting. Voor werknemers vanaf 40 jaar kan dit tot 14 procent.

Scholingsuitgaven aftrekbaar van de loonbelasting

De overzichten die de korpsen opstellen voor deze scholingsaftrek zijn van nut in het ramen van de kosten aangezien zij proberen zo veel mogelijk kosten op te voeren. Er kan met behulp van deze opgaven dus een beter beeld van de scholingskosten worden verkregen dan met de jaarrekeningen alleen.

Drie soorten kosten komen echter niet in aanmerking voor de scholingsaftrek. Dit zijn de salariskosten van de aspiranten, de reis- en verblijfskosten en de gedeerde productie.

1.7.5 Wettelijke eisen beroepsvaardigheden

Een deel van de opleidingen moet worden gebruikt om aan wettelijke eisen te voldoen. Zo bepaalt de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie (RTGB, Staatscourant 20 dec. 2001) dat het politiepersoneel uitgerust met gewelddsmiddelen, aan bepaalde eisen moet voldoen⁵. De korpsen moeten volgens deze regeling alle vuurwapendragenden ten minste 32 uur voor het trainen en toetsen van deze vaardigheden geven. Politieambtenaren zijn verplicht deze 32 uur ook daadwerkelijk te benutten. Voor specialistische functies zoals voor de ME worden aanvullende eisen gesteld. Hoewel de RTGB pas in 2002 van kracht werd, hanteerden de korpsen de gestelde eisen feitelijk al eerder om op één januari van dat jaar aan alle eisen te kunnen voldoen. De schietvaardigheidseisen werden al een jaar eerder van kracht. Deze nieuwe regeling heeft de oude Regeling Training en Toetsing Vuurwapengebruik Politie (RTTVP) vervangen.

32 uur IBT

In de volgende hoofdstukken geven wij per korps weer welke informatie wij hebben aangetroffen over de opleidingen en de kosten daarvan.

⁵ Regeling toetsing geweldsbeheersing politie. Staatscourant 2001, 247 p.10

2 Amsterdam-Amstelland

2.1 Profiel

Grootste korps

Het korps Amsterdam-Amstelland is met 5.077 fulltime equivalenten (fte's) het grootste korps van Nederland⁶. Het korps ontwikkelt relatief veel opleidingen zelf en is dus niet representatief voor het doorsnee-korps in Nederland. Ook worden veel 'standaardopleidingen' aan de wensen van dit korps aangepast. Soms bestaan de aanpassingen alleen uit beter aansluitende voorbeelden van praktijksituaties en soms zijn er verregaande inhoudelijke wijzigingen in het cursusaanbod. Doordat het korps groot is, heeft het een goede onderhandelingspositie en kan het hoge eisen stellen aan opleidingsinstituten.

Uitgaven opleidingen hoger dan gemiddeld

De uitgaven voor opleidingen zijn in Amsterdam hoger dan in de rest van het land. In 2000 besteedde Amsterdam 2.133 euro per fte aan opleiding en vorming, terwijl het landelijk korpsgemiddelde dat jaar op 2.047 euro per fte lag⁷. De meerjarenraming in de korpsbegroting 2002 laat een forse stijging van de lasten naar 3.300 euro per fte in 2002 zien.

In toekomst meer centrale sturing opleidingen

Het korps is bezig met de oprichting van de 'Academie Politie Amsterdam-Amstelland'. De Academie gaat de opleiding en vorming van alle medewerkers verzorgen. Dit leidt tot een betere samenwerking en afstemming tussen de verschillende onderdelen die zich op dit moment met opleidingen bezighouden. In de opzet van de Academie Amsterdam-Amstelland wordt ook ingespeeld op het Politieonderwijs 2002. Over de precieze invulling hiervan wordt nog nagedacht.

Verskillende afdelingen verantwoordelijk voor opleidingen

In de huidige situatie dragen verschillende dienstonderdelen zorg voor opleidingen. De vakgroep basisontwikkeling regelt de opleidingen van aspiranten. De dienst executieve ondersteuning is verantwoordelijk voor opleidingen voor surveillanten, ME'ers en hondenbegeleiders. De meeste overige opleidingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de vakgroep Individuele ontwikkeling. Daarnaast zijn er nog de vakgroep Vakontwikkeling, die als doel heeft het politievak te verbeteren en vernieuwen, en de vakgroep Korps Identiteitsontwikkeling, die als doel heeft de verbinding met de samenleving te versterken. Het korps Amsterdam-Amstelland rekent teambuildingsdagen en seminars niet tot opleidingen en cursussen. Dergelijke activiteiten zijn niet bij het opleidingsaanbod en de kosten daarvan inbegrepen.

Elk district doet iets aan opleidingen

Voorts organiseren ook de districten opleidingen voor het eigen personeel. De omvang van dit aanbod varieert van district tot district en

⁶ Dit is het actuele aantal fte's met de POLBIS definitie, hierin worden alleen het executief personeel en het administratief technisch personeel meegeteld. December 2000 was het aantal fte's nog 4.919. (Kerngegevens Nederlandse Politie 2000) met dit getal is verder gerekend omdat dit aantal niet veel zal afwijken van het aantal fte's begin 2001 en ook de opleidingsinformatie en kosten op dit jaar betrekking hebben.

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001): Kerngegevens Nederlandse Politie 2000

van dienst tot dienst. Waarschijnlijk gaat het alleen bij de verkeerspolitie om een substantiële hoeveelheid opleidingen. Het is wel na te gaan hoeveel geld de districten aan opleidingen hebben besteed, maar het is niet makkelijk om te achterhalen welke opleidingen dit betreft. De districten houden daarvan geen uniforme registratie bij.

Een aantal mensen maakt gebruik van een studiefaciliteitenregeling (SFR). Het gaat hierbij om individuele voorkeuren voor opleidingen die niet functieverplicht zijn. Deze opleidingen kunnen gericht zijn op (mogelijke) toekomstige functies en hoeven geen betrekking op de dagelijkse werkzaamheden te hebben.

Alle opleidingen die onder de studiefaciliteitenregeling vallen worden in de eigen tijd gevolgd. Het korps vergoedt in de regel de kosten helemaal, maar in een klein aantal gevallen betaalt de medewerker de helft zelf. Om gebruik te maken van de SFR moet de medewerker nog drie jaar bij het korps blijven werken. Indien hij het korps eerder verlaat, geldt een terugbetalingsregeling.

Studiefaciliteitenregeling

Het korps Amsterdam-Amstelland streeft ernaar om alle medewerkers die de initiële opleiding hebben voltooid gemiddeld 80 uur te laten besteden aan het in stand houden van de functievaardigheden, d.w.z. die vaardigheden die men in de huidige functie gebruikt. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor loopbaanondersteunende opleidingen.

Streefcijfer: 80 uur opleidingen per jaar

2.2 Financiële informatie

Het korps Amsterdam-Amstelland heeft de volgende bronnen met financiële informatie beschikbaar gesteld:

- de jaarrekeningen en de begroting
- de financiële verantwoording t.b.v. de scholingsaftrek
- een selectie met opleidingeninformatie uit het grootboek
- financiële administraties van diensten die verantwoordelijk zijn voor het opleidingsaanbod.

In het volgende geven wij weer welke informatie wij hebben aangetroffen in elk van bovenstaande bronnen.

2.2.1 De jaarrekeningen en de begroting

Omdat de inrichting van de jaarrekening en begrotingen gebonden is aan landelijke comptabiliteitsvoorschriften, is de financiële administratie aangepast aan de eisen van de wet en het BCRRP. Wettelijk vereiste overzichten kunnen automatisch worden gegenereerd uit de financiële administratie. Financiële beleidsinformatie, die niet standaard is, kan minder makkelijk uit de administratie worden gelicht.

Opleidingskosten worden verantwoord onder functie 3.3.4 'Overige zaken en diensten'. Het korps deelt de opleidingskosten verder in naar: cursusgeld, boeken en tijdschriften, annuleringskosten, duurzame activa, lesmateriaal en diverse verbruiksgoederen, onderhoud en reparatie apparatuur, huur verbruiksgoederen, overige opleidingskos-

ten⁸ en intern doorberekende kosten. In tabel 2.1 is de cijferopstelling van de begroting 2001 gepresenteerd.

Cursusgelden € 2,9 miljoen

Volgens de begroting heeft het korps in 2001 13,6 miljoen euro besteed aan opleidingen, waarvan 8,9 miljoen euro is besteed aan aspiranten. Deze kosten voor de aspiranten hebben echter geen betrekking op de scholing van het huidige personeel. Bovendien kan het aantal aspiranten van jaar tot jaar sterk verschillen. Voor onze doeleinden is deze kostenpost derhalve ondanks de omvang van minder belang. 4,6 miljoen euro is besteed aan 'overige zaken en diensten'. Iets meer dan de helft van dit bedrag (2,9 miljoen euro) is besteed aan cursusgelden. Verder is nog 1,7 miljoen euro besteed aan overige externe kosten, te weten: boeken, tijdschriften, studiematerialen, annuleringskosten en de inhuur van docenten. De rest (119 duizend euro) van het totale budget bestond uit overige kosten.

Tabel 2.1 Begrote en gerealiseerde opleidingskosten in euro's voor het korps Amsterdam-Amstelland 2001

lasten	begroot 2001	gerealiseerd 2001
salarissen en maandgeld aspiranten	8.743.000	8.906.000
afschrijvingen	112.000	47.000
huren	14.000	0
duurzame goederen	5.000	0
overige zaken en diensten	6.030.000	4.635.000
vv studie-/cursus en opl kosten	4.049.000	2.928.000
vv boeken en tijdschriften	569.000	567.000
vv. annuleringskosten	107.000	161.000
vv duurzame activa	5.000	3.000
vv afschrijvingskosten	67.000	67.000
vv lesmateriaal/ diverse verbruiksgoederen	141.000	83.000
vv: gereedschap	7.000	0
vv onderhoud	5.000	2.000
vv huur gebruiksgoederen	14.000	0
vv overige opleidingskosten (waaronder inhuur docenten)	1.066.000	823.000
totale lasten	14.904.000	13.588.000

Bron: Begroting 2001 en korps Amsterdam-Amstelland, de gerealiseerde baten zijn nog niet definitief omdat de jaarrekening bij het verschijnen van dit rapport nog niet gereed was

⁸ De overige opleidingskosten bestaan grotendeels uit de inhuur van docenten.

2.2.2 Financiële verantwoording scholingsaftrek

Voor de scholingsaftrek kunnen meer kosten die op scholing betrekking hebben worden opgevoerd. In het geval van Amsterdam-Amstelland worden in aanvulling op de in de jaarrekeningen en begrotingen opgenomen kosten ook nog de volgende kosten opgenomen:

- De kosten gemaakt voor de studiefaciliteitenregeling (die volgens het BCRRP onder de personeelskosten vallen)
- De opleidingskosten voor het programma buurtregie voorzover nog niet in de vormings- en opleidingskosten opgenomen (vallen deels onder de operationele kosten volgens BCRRP)
- De kosten gemaakt voor de beroepsvaardigheidstrainingen voorzover nog niet in de vormings- en opleidingskosten opgenomen
- De salariskosten van de eigen docenten
- De afschrijvingen op de eigen leslocaties
- De afschrijvingen van vervoermiddelen gebruikt voor opleidingen
- Huisvestingskosten van eigen lokalen en schietbanen.

In de opgave voor de scholingsaftrek staat gespecificeerd hoeveel uren de docenten van de eigen opleidingen gewerkt hebben: dit waren er in totaal 38.000. Voor de opgave van de scholingsaftrek is dit aantal vermenigvuldigd met de salariskosten. Wij geven er de voorkeur aan te rekenen met de totale personele lasten van de docenten als schaduwprijs voor de bestede tijd. Dit bedrag (46.257 euro per fte⁹ voor Amsterdam-Amstelland) is bijna tweemaal zo hoog. In tabel 2.2 is hiervoor gecorrigeerd.

Kosten docenten

De kosten voor munitie zijn niet opgenomen in de financiële verantwoording van de scholingsaftrek, terwijl bijna alle munitie in trainingen wordt verbruikt. In 2000 werd 663 duizend euro aan munitie uitgegeven. Voor 2001 stond 616 duizend euro begroot. Deze kosten rekenen we tot de overige externe kosten.

Munitie

⁹ We rekenen dat één fte overeenkomt met 1.500 uren netto. Vakantiedagen, feestdagen en het gerealiseerde ziekteverzuim zijn niet tot deze 1.500 productieve uren gerekend. De personele lasten zijn afkomstig uit Kerngegevens Nederlandse Politie 2000. We rekenen met de loonsom zonder scholingsuitgaven om dubbeltellingen te voorkomen.

Tabel 2.2 Uitgaven ten behoeve van opleidingen die niet onder opleiding en vorming in de begroting staan.

omschrijving	lasten 2000
salaris	1.169.900
huisvesting en meubilair	293.000
vervoermiddelen	82.000
verbindingsmiddelen	6.000
overige kantoorkosten	21.000
overige gebruiksgoederen	812.000
munitie	616.000
studiefaciliteiten	62.000
totaal lasten	3.061.900

Bron: Begroting 2002-2005 Amsterdam-Amstelland en Overzicht Scholingsaftrek. Bewerking IOO

Totale opleidingslasten € 16,6 miljoen.

Wanneer er in 2001 geen al te grote veranderingen hebben plaatsgehad, moeten we de lasten voor opleiding en vorming dus 3,1 miljoen euro hoger inschatten dan de begroting aangeeft. Dat brengt de totale opleidingslasten in 2001 op 16,6 miljoen euro. Als we de cursusgel-den verhogen met de 62 duizend euro van de studiefaciliteiten komen we op 3,0 miljoen euro uit. De kosten voor huisvesting en meubilair, vervoermiddelen, verbindingsmiddelen, overige kantoorkosten en overige gebruiksgoederen (totaal 1,2 miljoen euro) rekenen we tot de overige kosten. Samen met alle overige kosten uit de jaarrekening komen we dan op 1,3 miljoen euro.

2.2.3 Overige financiële informatie

Niet alle kosten van de aspiranten bekend

De kosten van de aspiranten kunnen niet worden opgevoerd voor de scholingsaftrek. De vakgroep basisontwikkeling die hierover gaat beschikt over meer financiële gegevens dan er in de korpsbegroting staan vermeld. Als de scholingsaftrek met de overzichten voor de kosten voor de aspiranten wordt gecombineerd, kan een compleet beeld van de scholingsuitgaven worden verkregen. Ten tijde van dit onderzoek was de begroting van de vakgroep basisontwikkeling echter nog niet voor ons beschikbaar. Het is niet te verwachten dat dit een belangrijk effect op de conclusies zal hebben.

2.2.4 Conclusie financiële bronnen

Informatie uit begroting globaal en onvolledig

De begroting geeft een globaal en onvolledig beeld van de opleidingskosten. Dit komt omdat niet alle kosten volgens de geldende regelgeving onder opleidingskosten mogen worden opgenomen. In 2001 heeft Amsterdam 13,6 miljoen euro opleidingskosten verantwoord. Via de regeling scholingsaftrek, waar opleidingskosten kunnen worden opgevoerd die volgens de BCRRP niet als zodanig in de begrotingen en jaarrekeningen terechtkomen, wordt zichtbaar dat er daarnaast nog 3,1 miljoen euro aan opleidingskosten zijn, als we er-

van uitgaan dat deze kosten ten opzichte van 2000 niet al te veel zijn veranderd.

Een groot gedeelte van de kosten voor opleiding en vorming bestaat uit de salarissen van aspiranten. Verder blijkt er 3,0 miljoen euro aan cursusgelden te zijn besteed. We nemen aan dat dit grotendeels de out-of-pocketkosten aan opleidingsinstituten zijn. Ook nemen we aan dat het grootste gedeelte van de kosten voor boeken en tijdschriften studiematerialen voor een bepaalde opleiding zijn. Hiermee blijft een groot gedeelte van de totale uitgaven van 16,6 miljoen over. Van dit geld zijn bijvoorbeeld locaties gehuurd of gekocht en diverse gebruiksgoederen aangeschaft.

Het gaat in totaal om 1,3 miljoen euro aan overige kosten (16,6 miljoen euro minus de cursusgelden, de boeken en tijdschriften, het eigen personeel en de kosten voor de aspiranten).

€ 1,3 miljoen overige kosten

2.3 Opleidingsinformatie

In deze paragraaf komt informatie uit de registraties van de opleidingen aan bod. Wij beginnen met de schets van een totaalbeeld en gaan daarna in op de samenstelling van het opleidingsaanbod.

Algemene opleidingsinformatie

Het korps maakt zelf een onderscheid naar een functiegerichte-, loopbaanondersteunende, beleidsgerichte opleidingen, beroepsvaardigheidstrainingen, opleidingen die volgen uit de studiefaciliteitenregeling en dienstcursussen. Functiegerichte opleidingen zijn gericht op het onderhouden van de vaardigheden voor de huidige functie. Loopbaanondersteunende opleidingen bereiden voor op een andere functie. In welke categorie opleidingen vallen, blijkt uit de functieomschrijving en het functioneringsgesprek. Dienstcursussen zijn verplicht voor een bepaalde functie maar worden niet standaard aangeboden.

Onderscheiden opleidingen korps

Het korps gebruikt een opleidingsinformatiesysteem waarin voor elke opleiding wordt bijgehouden of deze intern of extern is. Bovendien worden de volgende categorieën opleidingen onderscheiden: automatiseringscursussen, communicatie- en mediatraining, trainingen voor docenten, geweldsmiddelen, hulpverlening, incidentele opleidingen, leidinggeven en management, milieu, politionele opleidingen, recherche opleidingen, technische opleidingen en verkeersopleidingen.

In 2001 heeft het korps Amsterdam-Amstelland 233 verschillende opleidingen, cursussen en seminars¹⁰ voor zijn personeel verzorgd. Opleidingen die zijn bedoeld voor aspiranten zijn hierbij niet inbegrepen. Aan al deze opleidingen samen namen 30.137 personen deel. Dat betekent, dat het personeel gemiddeld zes opleidingen per jaar volgt. Alle personen samen waren in verband met de opleiding 464.246 uur op het opleidingsinstituut aanwezig. Het is niet bekend

94 uur opleiding per fte

¹⁰ In het rapport wordt de term 'opleidingen' gebruikt om te verwijzen naar zowel opleidingen, cursussen als seminars. Hoewel seminars volgens onze contactpersoon niet tot de opleidingen gerekend worden, komen ze wel voor op de lijst met gevolgde opleidingen.

hoeveel uur daarnaast aan de opleiding is besteed. Al met al wordt gemiddeld 94 uur per fte per jaar doorgebracht op het opleidingsinstituut (tabel 2.3). Dat is 6% van de totale aanwezigheidstijd als we uitgaan van 1.500 productieve uren per fte.

Tabel 2.3 Kerncijfers opleidingen korps Amsterdam-Amstelland (exclusief aspiranten)

omschrijving	kerncijfers opleidingen
aantal opleidingen	233
aantal deelnemers	30.137
aantal opleidingen per persoon	6
aantal opleidingsuren	464.246
- uren op het opleidingsinstituut	464.246
- arbeidsuren buiten het instituut	onbekend
- uren eigen tijd medewerker	onbekend
aantal opleidingsuren per fte	94

Bron: door korps Amsterdam-Amstelland ingevulde opleidingslijst

Algemene financiële informatie over de opleidingen

Opleidingencodes in grootboek
niet eenduidig toegepast

Ter adstructie van de kosten van de opleidingen heeft het korps Amsterdam-Amstelland een daartoe relevante selectie uit het grootboek ter beschikking gesteld. Dit overzicht bevat informatie over het voor de opleiding verantwoordelijke organisatieonderdeel, de activiteitencode, de cursusnaam en een omschrijving van de uitgaven. Aangezien alle informatie is gecodeerd, is een codeboek met de betekenis van de gehanteerde codes bijgeleverd. Dit codeboek bleek niet volledig bijgewerkt te zijn, waardoor de betekenis van de gegevens niet altijd duidelijk is. Codes die wel in het codeboek zijn omschreven, bleken niet altijd op eenduidige wijze te zijn toegepast. Zo staat een applicatie EHBO soms geboekt onder de cursusnaam 'EHBO applicatie' en soms onder de cursusnaam 'generalistenapplicatie' en de opleiding BOA staat de ene keer geboekt onder de naam 'POMP' en de andere keer onder 'buitengewoon opsporingsambtenaar' of onder 'generalistenapplicatie'.

Volgens grootboek bijna € 22
miljoen aan opleidingen besteed

Met behulp van deze informatie, gevoegd bij de informatie over de opleidingsduur, kan het volgende beeld van de opleidingskosten worden geconstrueerd (tabel 2.4). Volgens de combinatie van informatie uit het grootboek en de opleidingslijst besteedt Amsterdam-Amstelland in 2001 bijna 22 miljoen euro aan opleidingen ten behoeve van het personeel. Een vijfde deel van deze kosten betreft externe kosten en de rest van de kosten is intern.

Externe kosten bestaan vooral uit externe cursusgelden. De overige externe kosten bedragen slechts 918.000 euro, waaronder de annuleringskosten.

De grootste kostenpost is de gederfde arbeidstijd. Bijna driekwart van de opleidingskosten valt onder deze kostenpost. Aan overige gebruiksgoederen is 9% van het budget gespendeerd. De kosten voor overnachtingen, koffie, thee, lunches en versnaperingen tussendoor konden niet goed worden vastgesteld. Dergelijke kosten zijn soms

inbegrepen bij de kosten van inschrijving voor de cursus, soms zijn ze inbegrepen in de huur van lokalen en soms zijn ze apart verantwoord.

De totale opleidingskosten bedragen 4.449 euro per fte. Dat is 9,2% van de brutoloonsom inclusief opleidingen. Deze bedroeg in 2000 48.389 euro¹¹.

Tabel 2.4 Kerncijfers opleidingskosten 2001 in euro (exclusief aspiranten)

omschrijving	kosten
<i>extern:</i>	
out-of-pocket opleidingsinstituut (cursusgelden)	2.744.100
annuleringskosten opleidingen	155.000
inhuren docenten	99.900
inhuren lokalen	215.900
studiemateriaal	447.800
<i>intern</i>	
gederfde arbeidstijd ¹²	14.316.300
eigen docenten korps	2.615.200
eigen leslokalen, schietbanen e.d	28.600
overige kosten	1.743.300
reiskosten	230.200
inkomsten en herstelboekingen	-709.600
totaal	21.886.800
Opleidingskosten per fte	4.449
Opleidingskosten in percentage van de loonsom	9,2%

Bron: Abstract grootboek en ingevulde lijst met opleidingen korps Amsterdam-Amstelland. Afgerond op honderdtallen

Kenmerken van de opleidingen

Aan de korpsen is gevraagd de opleidingen nader te specificeren op de volgende kenmerken: doel van de opleiding, doelgroep van de opleiding, niveau van de opleiding, soort opleiding en opleidingsinstituut. Het antwoord van het korps Amsterdam-Amstelland op deze vragen is vervat in tabel 2.5. Een toelichting volgt daarna.

¹¹ De personele lasten zoals vermeld in kerngegevens Nederlandse Politie 2000.

¹² We gaan weer uit van 1.500 productieve uren per fte..

Tabel 2.5 Kenmerken van de opleidingen

omschrijving	aantal opleidingsuren	% ¹³
1. doel van de opleiding		
korpsbeleid	8.632	2
functiegericht	407.245	88
loopbaanondersteunend	44.810	10
overig	3.559	1
2. doelgroep van de opleiding		
leidinggevenden	7.623	2
leiding, administratief	2.694	1
leiding, executief	77.732	17
administratief personeel	2.467	1
allen	36.140	8
executief personeel	337.375	73
overig	212	0
3. niveau van de opleiding		
initieel	-	-
postinitieel	464.243	100
overig	-	-
4. soort opleiding		
beroepsvaardigheid	136.960	30
overig politie specifiek	187.997	40
management	76.226	16
automatisering	32.491	7
niet politie specifiek	20.497	4
onbekend	10.072	2
5. opleidend instituut		
extern	26.128	6
intern	289.218	62
LSOP	148.898	32

Bron: Ingevulde lijst met opleidingen korps Amsterdam-Amstelland.

Doelstelling van de opleidingen

88% opleidingen functiegericht

Verreweg het grootste deel van het opleidingsaanbod (88%) is functiegericht, een tiende deel is loopbaanondersteunend en slechts 2% is het gevolg van korpsbeleid. De betekenis van de begrippen 'functiegericht, loopbaanondersteunend en beleidsgericht' is zonder expliciete operationalisering moeilijk te duiden. Zo blijkt het korps Amsterdam-Amstelland alleen de opleidingen tot buurtregisseur en buitengewoon opsporingsambtenaar te kenschetsen als loopbaanondersteunende opleiding. Postinitiële opleidingen op het terrein van recherchewerk, verkeer en milieu of geweldbeheersing kunnen eveneens van betekenis zijn voor de loopbaan van medewerkers, maar worden nooit tot die categorie gerekend. Ook het begrip 'korpsbeleid' behoeft nadere operationalisering bij een volgende meting. Het korps Amsterdam-Amstelland heeft alleen de opleidingen die betrekking hebben op huiselijk geweld geschaard onder deze noemer.

¹³ De percentages tellen voor elk onderwerp op tot 100 door afronden kunnen echter kleine afwijkingen ontstaan.

Doelgroep van de opleiding

De doelgroep van de opleiding kan door het korps goed en op eenduidige wijze worden vastgesteld. De meeste opleidingen (90%) zijn uitsluitend bedoeld voor executief personeel: 63% is voor uitvoerend executief personeel en 17% voor leidinggevend executief personeel. Het administratief en technisch ondersteunend personeel volgt, ook relatief gezien, minder opleidingen. Slechts 2% van het opleidingsaanbod is uitsluitend bestemd voor deze categorie. De rest van het opleidingsaanbod is bedoeld voor al het personeel. Het gaat in dit geval vaak om cursussen op het gebied van automatisering (bijvoorbeeld een cursus Word).

90% van de opleidingen bestemd voor executief personeel

Niveau van de opleiding

Het niveau van de opleiding moet op een andere manier worden gemeten. Het onderscheid 'initieel, postinitieel en overig' discrimineert niet in voldoende mate. Het korps Amsterdam-Amstelland categoriseert alle opleidingen als 'postinitieel'.

Het niveau van de opleidingen behoeft een andere invulling

Soort opleiding

De opleidingen zijn gecategoriseerd naar de volgende soorten opleidingen: beroepsvaardigheden, overige politiespecifieke vaardigheden, management, automatisering en niet-politiespecifiek. De categorie 'automatisering' bevat overwegend gebruikerscursussen (bijvoorbeeld Word en Excel). De categorie 'beroepsvaardigheden' bevat uitsluitend de verplichte jaarlijkse IBT-trainingen¹⁴. Door de gekozen categorieën blijven de volgende opleidingskenmerken buiten beeld:

- verplichte opleidingen, gericht op aanpassingen van de beroepsvaardigheden in verband met wijzigingen van wetten
- opfriscursussen, gericht op het in stand houden van postinitiële beroepsvaardigheden
- opleidingen, gericht op een verbreding van het vaardigheidsprofiel.

In de volgende tabel is een overzicht gemaakt van een meer inhoudelijke indeling naar soort opleiding.

¹⁴ We gaan er hier dus vanuit dat deze trainingen allemaal gevolgd worden. Men zou eraan kunnen twijfelen of dit werkelijk zo is.

Tabel 2.6 Inhoudelijke ordening opleidingen naar soort opleiding

omschrijving	aantal uren	%
IBT-trainingen	136.960	30
overig politiespecifiek:		
basis politiezorg	74.840	16
rechercheopleidingen	42.993	9
geweldbeheersing	12.321	3
verkeer en milieu	46.346	10
overige opleidingen		
managementopleidingen	88.906	19
administratieve vaardigheden	34.929	8
gedragsverandering	2.304	0
personeelszaken	7.660	2
overige zorg	7.036	2
onbekend	9.949	2

Bron: Ingevulde lijst met opleidingen korps Amsterdam-Amstelland

Van de overige politiespecifieke opleidingen is 16% gericht op de basispolitiezorg, 9% betreft rechercheopleidingen, 10% van de opleidingen heeft betrekking op verkeer en milieu en 3% is gericht op geweldbeheersing.

2.3.1 Kosten per opleiding

Zowel de door het korps geleverde opleidingenlijst als de grootboekgegevens bevatten informatie over individuele opleidingen. In de opleidingenlijst zijn 233 opleidingen onderscheiden. In het grootboek zijn dat er 66. In de beide bronnen komen 32 opleidingen overeen, 34 opleidingen staan wel in het grootboek, maar niet in de opleidingenlijst en 231 opleidingen staan wel in de opleidingenlijst, maar niet in het grootboek. Door de gebrekkige aansluiting tussen opleidingenlijst en grootboek was het voor ons niet mogelijk een overzicht van de kosten per opleiding of per categorie van opleidingen te construeren. Het korps werkt eraan om dit soort informatie in de toekomst wel beschikbaar te hebben.

2.3.2 Conclusie opleidingen

De door het korps ingevulde opleidingenlijst en de daarnaast geplaatste grootboekinformatie leveren samen tamelijk gedetailleerde informatie op over opleidingen, kenmerken en doelgroepen van de opleidingen, alsmede de interne en externe kosten, onderscheiden naar verschillende kostensoorten (personeel, materieel, huisvesting). De kwaliteit van de informatie is evenwel beperkt, omdat de betekenis van de gehanteerde begrippen niet altijd eenduidig is, de toedeling van begrippen inconsistenties bevat en de opleidingen in verschillende bronnen andere benamingen hebben. Wegens de beperkte betrouwbaarheid van de informatie op detailniveau kan de informatie uit deze bronnen alleen op hoog aggregatieniveau worden benut.

Kosten per opleiding onbekend wegens niet eenduidige benaming van de opleidingen

Informatie opleidingen gedetailleerd, maar weinig valide

2.4 Personeels- en urenadministratie

De belangrijkste bron om de kosten van gedeerde productie te achterhalen is de urenadministratie. In Amsterdam-Amstelland is het tijdschrijven verleden jaar ingevoerd. Er bestaat nog geen geïntegreerd systeem en verschillende districten en diensten registreren de arbeidsuren nog elk op hun eigen manier. Ten tijde van het schrijven van dit rapport waren voor een aantal bedrijfsonderdelen de gemaakte opleidingsuren nog onbekend. Voor de meeste onderdelen, die samen ruim 3.000 fte tellen, beschikken wij wel over deze gegevens. Omdat er in de toekomst een eenduidiger tijdschrijfsysteem komt, is de verwachting dat de kwaliteit van de geregistreerde gegevens zal toenemen.

Urenadministratie

Er is gemiddeld 67 uur per fte besteed aan het volgen van opleidingen. Dit is minder dan de 80 uur waar men naar streeft en nog minder dan blijkt uit de opleidingsinformatie. Waarschijnlijk komt dit vooral doordat er onvoldoende tijd voor kan worden vrijgemaakt in verband met onverwachte calamiteiten. Er zijn grote verschillen tussen organisatieonderdelen; Zo besteden de medewerkers van de Dienst executieve ondersteuning een kwart van hun tijd aan opleidingen en trainingen. Als deze dienst niet wordt meegerekend, daalt de gemiddelde opleidingstijd van 67 uur per fte naar 62 uur per fte. Ook tussen de verschillende districten bestaan grote verschillen. De bestede tijd varieert van 2,2 tot 5,2 procent van de beschikbare werktijd. Ter vergelijking: volgens de opleidingsinformatie zou vier procent van de aanwezigheidstijd aan het volgen van opleidingen worden besteed.

67 uur per fte besteed aan opleidingen

Wanneer we aannemen dat de uitkomsten van de ingeleverde urenregistraties van toepassing zijn voor het gehele korps, dan is 3,6% van de totale arbeidstijd besteed aan opleidingen. De waarde van de arbeidstijd stellen we gelijk aan de personele lasten. De personele lasten per fte zijn 46.257, en er zijn 4.919 fte's. 3,6% van de totale personele lasten is dan 8.191.400 euro. Dit is de gedeerde productie, door opleidingen.

€ 8,2 miljoen gedeerde productie door opleidingen

Een lastig punt vormt het waarden van het begeleiden van aspiranten die een stage lopen bij een dienst van een politiekorps. Het kost tijd om deze mensen te begeleiden, maar hier staat weer tegenover dat ze (vanaf een zeker moment) ook productief inzetbaar zijn. Zowel de vereiste hoeveelheid begeleiding, als de productiviteit verandert in de loop van het opleidingstraject. Naarmate de aspiranten verder in hun studie gevorderd zijn, zijn zij steeds beter inzetbaar. Anderzijds krijgen zij een intensievere begeleiding. Het is echter niet zo dat begeleiders in het geheel geen andere werkzaamheden verrichten. Ook de productiviteit van de aspiranten laat zich moeilijk bepalen, aangezien zij niet vrij inzetbaar zijn maar opleidingsgericht werken.

Schatting: begeleiding aspiranten kost evenveel als opbrengsten arbeidsproductiviteit aspiranten

Op basis van verschillende gesprekken die zijn gehouden, gaan we ervan uit dat het begeleiden van aspiranten waarschijnlijk net zoveel aan gedeerde productie kost als de inzet van deze aspiranten het korps aan productie oplevert. Aangezien het om een relatief groot aantal

personen gaat dat veel begeleiding nodig heeft, kan deze aanname echter een groot effect hebben op de omvang van de scholingskosten.

90 fte personeel werkt aan opleidingen

Het totaal aan personen dat zich met opleidingen bezighoudt kan geraamd worden op 90¹⁵ fte. Dit aantal bestaat voor ongeveer de helft uit administratief personeel en voor ongeveer de helft uit docenten. Bij een gemiddelde personele last van 46.257 euro per fte komt dit uit dus op 4.355 duizend euro.

Als gevolg van de Academie Politie Amsterdam-Amstelland en de nieuwe opzet van het politieonderwijs zullen in de nabije toekomst meer fte's nodig zijn voor opleidingen. Dit komt vooral door de toename van het aantal aspiranten.

Conclusie

Tabel 2.7 Kosten docenten en gedeerde productie in euro's

omschrijving	geschatte kosten	toelichting
<i>Intern</i>		
gedeerde arbeidstijd	8.191.400	3,6% van 4919 fte's maal 46.257 €
kosten ondersteunend personeel	4.355.000	uitgaande van 90 fte maal 46.257 €/fte.

De gedeerde arbeidstijd vormt een hoge kostenpost van 8,2 miljoen euro. Ook de uitgaven voor docenten en ondersteunend personeel zijn in Amsterdam-Amstelland zijn aanzienlijk, namelijk 4,4 miljoen euro.

2.5 Overige kosten

Reis- en verblijfskosten

Een post die nog resteert is de 'reis- en verblijfskosten'. Het reizen naar de cursuslocatie dient in principe in de eigen tijd te gebeuren. Daar voor een opleidingsdag 8 uur gerekend wordt maar de opleidingstijd op locatie meestal korter duurt, vindt het reizen feitelijk vaak in diensttijd plaats.

In 2000 bedroegen de reis- en verblijfskosten 704 duizend euro voor het korps als geheel. Het is niet bekend welk gedeelte hiervan bestemd is voor het reizen naar cursuslocaties en of overnachtingen voor meerdaagse cursussen zijn inbegrepen. In 2001 werd 230 duizend euro van de reis- en verblijfskosten doorbelast aan opleidingen, echter een gedeelte van de reis- en verblijfskosten is niet doorbelast vanuit de districten en diensten. We weten dat het merendeel van de cursussen in Amsterdam is gegeven. Als we ervan uitgaan dat een cursist gemiddeld 40 kilometer (20 heen en 20 terug) moet afleggen om bij de cursuslocatie te komen en we vermenigvuldigen dit met een vergoeding van 15 cent per kilometer, dan komen we uit op 6 euro per cursusdag per deelnemer. Er zijn in totaal volgens de oplei-

¹⁵ Deze 90 fte is als volgt opgebouwd: Bij de vakgroep individuele ontwikkeling waren 56 personen werkzaam waarvan 35 docenten. Bij de vakgroep basisontwikkeling komen daar nog 18 fte bij. De rest bestaat uit de mensen bij de verschillende districten en diensten die de opleidingen coördineren.

dingsinformatie 58.000 opleidingsdagen geweest. Dit komt neer op 348.200 euro reiskosten. Hoewel dit slechts een zeer grove schatting is, blijkt wel dat de reiskostenvergoeding voor het reizen naar de cursuslocatie niet al te groot zal zijn. Als we afgaan op de urenadministratie zijn er nog veel minder opleidingsdagen geweest. Er is 3,6% van de tijd aan opleidingen besteed. Met 4.919 fte's en 1.500 uur per fte zijn dit 265.626 uren oftewel 33.200 dagen. Dit vermenigvuldigd met de zes euro per dag geeft 199.200 euro.

*Reiskosten geschat op
€ 348.200 via opleidingsin-
formatie en € 199.200 via de
urenadministratie*

Gegeven het feit dat de meeste opleidingen in Amsterdam zelf gehouden worden is het niet aannemelijk dat het reizen naar de opleiding langer duurt dan het reizen naar het werk. We denken dan ook dat de kosten door extra reistijd te verwaarlozen zijn.

De verblijfkosten en maaltijden zijn inbegrepen in de cursusgelden. Men vermoedt dat hier wel eens fouten in gemaakt worden maar dat het niet om grote bedragen zal gaan.

2.6 Conclusies Amsterdam-Amstelland

Amsterdam heeft in 2001 28,3 miljoen euro besteed aan opleidingen. Dat is ruim 5.700 euro per fte, ofwel 12 procent van de brutoloon-som¹⁶. Het totale opleidingsbudget is samengesteld met behulp van gegevens uit de financiële administratie, het opleidingsplan en de urenregistraties (tabel 2.8). Het onderzoek in Amsterdam-Amstelland werd bemoeilijkt doordat er verschillende organisatieonderdelen zijn die zich met het geven van opleidingen bezighouden.

*€ 28,3 miljoen besteed aan
opleidingen*

¹⁶ We rekenen hierbij met de loonsom inclusief de scholingskosten. Deze was in 2000 48.389 euro per fte. Gegevens over 2001 ontbreken.

Tabel 2.8 Totaal overzicht scholingskosten van Amsterdam-Amstelland in euro's per bron

	financiële gegevens	opleidingsinformatie	personeels- en urenadministratie	conclusie
<i>Extern</i>				
(1) cursusgelden	2.990.000	2.744.000		2.990.000
(2) overige externe kosten	2.250.000	918.000		2.250.000
<i>Intern</i>				
(3) gedeerde productie		14.316.400	8.191.400	8.191.400
(4) kosten eigen personeel	1.169.900	2.650.000	4.355.000	4.355.000
(5) kosten Aspiranten	8.906.000			8.906.000
(6) overige kosten	1.334.000	1.062.000		1.334.000
(7) reiskosten		230.200	199.200	230.200
<i>Kosten deelnemers</i>				
(8) eigen tijd				onbekend
(9) eigen bijdrage cursussen en materialen				onbekend
(10) reistijd				onbekend
<i>Totaal</i>	16.649.900	21.920.600	12.745.600	28.256.600
<i>Totaal exclusief gedeerde productie en aspiranten</i>	7.516.000	7.604.200	4.560.600	11.159.200

Bron: Jaarrekening 2001, selectie uit grootboek, opleidingsinformatie, de personeels- en de urenadministratie

We zullen de punten één voor één toelichten:

Externe kosten

- (1) De cursusgelden zijn volgens de jaarrekening en de opgave voor de scholingsaftrek afgerond 3,0 miljoen euro. Volgens de informatie in het grootboek is het 2,7 miljoen euro. We geven de voorkeur aan het eerste bedrag omdat in dit bedrag ook de kosten van de opleidingen ten laste van decentrale budgetten zijn opgenomen.
- (2) De overige externe kosten bestaan uit de kosten voor boeken en tijdschriften, lesmaterialen, annuleringskosten en 'overige opleidingskosten' zoals die op de begroting staan, aangevuld met de kosten van de munitie. In de berekening met de opleidingsinformatie is ook locatiehuur in het totaal opgesloten. We geven weer de voorkeur aan de informatie die uit de jaarrekeningen afkomstig is. Overigens zijn niet alle boeken hier voor de cursussen bestemd; ook boeken voor de bibliotheek vallen zo onder de overige externe kosten.

Interne kosten

- (3) De gedeerde productie is te bepalen door de inschatting van de bestede tijd uit de scholingsinformatie of de urenregistratie. We geven de voorkeur aan de urenregistratie omdat het bij de scholingsinformatie om de geplande duur van de cursussen gaat en de urenadministratie de gerealiseerde tijdsduur betreft.

- (4) De kosten van het eigen personeel kunnen langs alle drie de invalshoeken geraamd worden: met de salariskosten zoals die staan op de voor de scholingsaftrek gemaakte overzichten, de salariskosten afkomstig uit de opleidingsinformatie of met de raming van het aantal fte's dat bij de opleidingen betrokken is. We geven de voorkeur aan deze laatste wijze aangezien we van de andere twee weten dat ze niet alle relevante kosten bevatten. Er wordt dus wel gebruikgemaakt van een raming terwijl de gegevens uit de andere bronnen hard (maar niet compleet) zijn. Als gevolg van de nieuwe opzet van het politieonderwijs en de Academie Politie Amsterdam-Amstelland verwacht men dat de kosten van het eigen personeel in verband met onderwijs zullen stijgen.
- (5) De kosten van de aspiranten komen rechtstreeks uit de jaarrekening. Omdat er in het nieuwe politieonderwijs meer aspiranten zullen zijn, zullen deze kosten toenemen.
- (6) De overige kosten hebben hier het karakter van een restpost. Bij de selectie uit het grootboek hebben we ook de kosten van de schietbanen en eigen locaties in deze post verwerkt. Ook hebben we alle herstelboekingen op deze post in mindering gebracht. Waarschijnlijk zijn de overige kosten dus hoger dan de 1,1 miljoen die wij hebben aangenomen. We geven de voorkeur aan het bedrag uit de jaarrekening. Overigens is het waarschijnlijk dat niet alle materiële kosten van bijvoorbeeld huisvesting hier zijn opgenomen. Sommige gebouwen en vervoermiddelen worden bijvoorbeeld slechts gedeeltelijk voor opleidingen gebruikt. De kosten hiervan zijn niet te bepalen.
- (7) De reiskosten kunnen worden geraamd met behulp van het totaal aantal cursusdagen en een aanname omtrent het aantal kilometers. Wij gebruiken de selectie uit het grootboek, omdat dit een hard gegeven is. Wel weten we dat een gedeelte van de reis- en verblijfskosten niet is doorbelast. Voor onze schattingen zijn we afhankelijk van de aanname over de afstand tot het werk. Dit levert slechts een indicatie op.

Kosten deelnemers

- (8) We hebben geen informatie over de inspanningen die cursisten in eigen tijd moeten maken. De gevolgde opleidingen worden volledig in de eigen tijd gevolgd. Het gaat echter niet om een groot aantal opleidingen.
- (9) In principe is er geen eigen bijdrage voor de cursussen en materialen. Bij enkele van de opleidingen die in het kader van de studiefaciliteitenregeling worden gevolgd, moet de cursist wel een gedeelte van de opleiding betalen.
- (10) Omdat wordt uitgegaan van een cursusdag van 8 uur en de meeste opleidingen korter duren, denken we niet dat de cursisten gemiddeld veel langer onderweg zijn dan in het normale woonwerkverkeer.

Het merendeel van de scholingskosten bestaat uit interne kosten. De cursusgelden zijn de belangrijkste externe kosten, maar zij vormen slechts een relatief klein onderdeel van de totale scholingskosten. Het

grootste gedeelte bestaat uit de salariskosten van de aspiranten en de gedeerde productie.

Afzonderlijke bronnen geven een onvolledig beeld

Aan tabel 2.8 is te zien dat de drie bronnen op zich een onvolledig beeld van de opleidingskosten geven. De verschillende gegevens moeten met elkaar worden gecombineerd om een volledig overzicht te krijgen.

Overigens behoeften de 'harde' cijfers uit de gehanteerde bronnen hierbij ook een aanvulling door bijstellingen. De belangrijkste hierbij zijn de gedeerde productie van de aan opleiding bestede tijd en de kosten van het eigen personeel, waarbij uitgegaan is van de personele lasten. Ook de reiskosten zijn geraamd; de invloed hiervan zal echter gezien het geringe aandeel van de reiskosten in het totaal, beperkt zijn. Over de kosten voor de deelnemer konden we helemaal geen uitspraken doen.

De totale scholingskosten zijn ook bepaald zonder de kosten voor de aspiranten en de gedeerde productie. Een reden om de kosten die voor de aspiranten gemaakt worden niet op te nemen is dat deze kosten veeleer betrekking hebben op de werving en selectie van nieuw personeel dan op de scholing van het bestaande. Bovendien worden ook de kosten van de aspirantenopleidingen niet meegenomen, daar zij door het rijk betaald worden, en worden de aspiranten ook niet meegerekend om de personeelscapaciteit te bepalen.

De gedeerde productie is moeilijk in geld uit te drukken; bovendien doet het korps hier geen uitgaven voor.

In een mogelijk landelijk onderzoek zal van tevoren bepaald moeten worden of men de salarissen voor de aspiranten en het gedeerde inkomen wel of niet tot de scholingskosten wil rekenen. Zonder bovenstaande kosten blijft er nog 11,2 miljoen aan scholingskosten over. Dit is 2.269 euro per fte oftewel 5 procent van de loonsom.

Opleidingskosten zonder gedeerde productie en salarissen aspiranten 5% van de loonsom

3 Hollands Midden

3.1 Profiel

Hollands Midden is een kleiner korps met 1.706 fte's rond Leiden en Gouda¹⁷. Naar eigen zeggen kan het korps worden beschouwd als een 'gemiddeld' korps voor Nederland. Ook op het gebied van opleidingen neemt Hollands Midden geen uitzonderingspositie in. Wel denkt men meer dan andere korpsen te besteden aan de bijscholing van de medewerkers van het landelijke toegangsnummer en worden er meer kosten gemaakt door het Expertise centrum Internationalisering en Communicatie en Studentenzaken (ICS) dat bij dit korps is ingedeeld. In 2000 werd 2.790 euro per fte aan opleidingen besteed. Dit bedrag is hoger dan het landelijk gemiddelde. De gedachte een gemiddeld korps te zijn, is dus in tegenspraak met deze cijfers.

In Hollands Midden is men bezig de verantwoordelijkheden voor de opleidingsbudgetten te verleggen van centraal naar decentraal. In de toekomst krijgen alle districten en diensten een deel van het opleidingsbudget dat zij naar eigen inzicht kunnen besteden.

De begrotingsvoorschriften zijn leidraad bij de inrichting van het administratieve proces en financiële beleidsinformatie. Dit betekent, dat de opleidingskosten alleen op hoog abstractieniveau beschikbaar zijn in de financiële administratie. Voor de financiële aansturing van het korps in zijn geheel is een hoog abstractieniveau van opleidingskosten voldoende, maar voor het voeren van een opleidingsbeleid is meer gedetailleerde informatie nodig.

Bij de financiële afdeling in Hollands Midden wordt opleiding als een instrument gezien om de primaire politiefunctie te ondersteunen. Met andere woorden: men moet opleiden om de organisatie effectiever te maken in bijvoorbeeld criminaliteitsbestrijding. Om deze reden heeft het ook geen zin om alleen naar de budgetten te kijken. Veel belangrijker is volgens de financiële afdeling te onderzoeken of dit geld goed wordt besteed.

De opleidingsplannen en de daarbij behorende begrotingen voor opleidingen werden altijd op centraal niveau gemaakt. Zij komen tot stand door naar de cijfers van het afgelopen jaar te kijken en hier extra posten bij op te tellen en andere er af te trekken als duidelijk is dat er veranderingen zijn met het afgelopen jaar. Er is weinig aandacht voor de doelen die men met het opleiden voor ogen heeft. Men denkt dat dit zal veranderen als de diensten en districten straks zelf kunnen beslissen welke opleidingen zij inkopen. In de opleidingsplannen beperkt men zich overigens grotendeels tot het executief personeel.

In de toekomst gaat men meer decentraal werken, de verantwoordelijkheden worden lager in de organisatie gelegd. De teamchefs maken

'Doorsnee' korps ...

... maar relatief hoge opleidings- en vormingskosten

In toekomst decentralisatie van opleidingsbudget

Wettelijk model levert geen goede sturingsinformatie op

Opleiding ter ondersteuning van de primaire politie taak.

Opleidingsdoelen niet gebruikt in begrotingsproces

Decentralisatie

¹⁷ Begin 2001 waren er 1.696 fte's (Kerngegevens Nederlandse Politie 2000).

een persoonlijk ontwikkelingsplan met elke medewerker. Alle persoonlijke ontwikkelingsplannen tezamen leiden tot een opleidingsplan voor een district dat door de districtschef wordt opgesteld. De korpsleiding kan benchmarken tussen de districten door uitgaven en prestaties te vergelijken en zo kijken of er op districtsniveau weloverwogen keuzes zijn gemaakt.

3.2 Financiële informatie

Van het korps Hollands Midden beschikken we over de begroting en een overzicht van het personeel dat verantwoordelijk is voor opleiden. Helaas kon Hollands Midden geen overzicht geven van de scholingsaftrek en geen gedetailleerdere informatie over de verdeling van de kosten verstrekken.

3.2.1 De jaarrekeningen en de begroting

Bij het korps Hollands Midden worden de opleidingskosten verdeeld in de kosten die ten laste komen van het centrale budget en de kosten die ten laste komen van de decentrale budgetten. De centrale opleidingskosten worden verder uitgesplitst in cursuskosten, verblijfskosten, seminars, munitie en overige opleidingskosten. Verder hebben de kosten voor de aspiranten, huren en afschrijvingen betrekking op opleidingen. In 2001 waren er geen afschrijvingskosten. Tabel 3.1 geeft een overzicht van alle opleidingskosten.

Tabel 3.1 Begroting en realisatie opleidingskosten Hollands Midden 2001 in euro's

omschrijving	begroot 2001	realisatie 2001
<i>Lasten</i>		
salarissen en maandgeld aspiranten	4.052.100	4.066.500
afschrijvingen	0	0
huren	0	9.000
overige zaken en diensten	957.800	1.788.000
waarvan decentrale opleidingen		819.200
waarvan centrale opleidingen		549.800
waarvan verblijfskosten		152.000
waarvan overige kosten		38.000
waarvan seminars etc.		82.000
waarvan munitie		147.000
totale lasten	5.009.900	5.863.500
<i>Baten</i>		
overige zaken en diensten	110.200	70.900
saop-subsidie ¹⁸	0	106.900
Totale baten	110.200	177.800
<i>Totaal</i>	4.899.700	5.685.700

Bron: Voorlopige jaarrekening 2001

Er worden in Hollands Midden bij de begroting vooralsnog geen opleidingsplannen gemaakt waar men zich gedurende het boekjaar aan bindt. Wel probeert men tekorten zo veel mogelijk te vermijden, hetgeen in 2001 niet gelukt is.

3.2.2 De scholingsaftrek

Ook het korps Hollands Midden houdt, om te kunnen profiteren van de scholingsaftrek, bij welke overige kosten er gemaakt zijn ten behoeve van de opleidingen. Ten tijde van het schrijven van dit rapport konden we nog niet over deze informatie beschikken. Aangezien het merendeel van de opleidingen bij externen is ingekocht, zal het om relatief kleine bijtellingen gaan.

Geen overzicht van de kosten t.b.v. de scholingsaftrek beschikbaar

Het korps Hollands Midden beschikt over drie eigen schietbanen. De kosten van deze schietbanen komen niet in de opleidingskosten tot uitdrukking. Het korps is niet in staat om de omvang van deze kosten te ramen.

3.2.3 Conclusie

Aangenomen dat de kosten voor scholingsaftrek niet substantieel zijn, kunnen we concluderen dat er 5,9 miljoen euro aan opleidingen is

¹⁸ De Subsidie Arbeidsmarkt- en Opleidingsprojecten Politie (SAOP) kan zelfstandig subsidies toekennen voor werkgelegenheids- en scholingsprojecten.

besteed. Hiervan wordt het grootste deel, 4,1 miljoen euro, besteed aan aspiranten. Aan cursusgeld en cursusmateriaal werd 1,6 miljoen euro besteed¹⁹, dit zijn de centrale en decentrale opleidingen samen met de seminars. 47 duizend euro is besteed aan de huur van locaties, en overige gebruiksgoederen (huren en overige kosten).

3.3 Opleidingsinformatie

Wij beginnen de opleidingsinformatie met de schets van een totaalbeeld en gaan daarna in op de samenstelling van het opleidingsaanbod.

Algemene opleidingsinformatie

Onderscheidde opleidingen

Hollands Midden deelt zelf de opleidingen in functiegerichte, loopbaanondersteunende en herplaatsingsgerichte opleidingen in. Functiegerichte opleidingen zijn opleidingen die vereist zijn voor het uitoefenen van de huidige functie of het functioneren in de huidige functie optimaliseren en in opdracht van de organisatie zijn verricht. Loopbaanondersteunende opleidingen zijn voorwaardenscheppend en gericht op het kunnen bekleden van een volgende functie of verdiepen of verbreden de professionaliteit en algemene inzetbaarheid. Herplaatsingsgerichte opleidingen zijn gericht op het toerusten van een medewerker voor een andere functie vanuit een formele herplaatsingsstatus, eventueel buiten de organisatie.

Voor het personeelsbeleid heeft men een lijst samengesteld om te kijken welke opleidingen gebruikt kunnen worden om een achttal competenties bij medewerkers met verschillende functies te ontwikkelen. Hierin zijn echter vooral algemene en geen politie-specifieke opleidingen (zoals een rechercheopleiding) opgenomen. Voor alle opleidingen die aangeboden worden wordt een doelgroep bepaald: zoals: 'rechercheurs', 'alle leidinggevend' of 'IBT-docenten'.

In totaal 123.348 uur aan opleiding besteed.

In 2001 heeft het korps Hollands Midden 99 verschillende opleidingen, cursussen en seminars²⁰ voor zijn personeel verzorgd. Opleidingen die zijn bedoeld voor aspiranten zijn hierbij niet inbegrepen. Aan al deze opleidingen samen namen 3.718 personen deel. Dat betekent dat het personeel gemiddeld twee opleidingen per jaar volgt. Alle personen samen waren 123.348 uur op het opleidingsinstituut aanwezig. Het is niet bekend hoeveel uur daarnaast aan de opleiding is besteed. Gemiddeld is 73 uur per fte per jaar doorgebracht op het opleidingsinstituut (tabel 3.2). Dat is 4,8% van de totale personele capaciteit per jaar. Deze tijdsbesteding geeft 3,5 miljoen euro aan gederfde inkomsten²¹.

¹⁹ Dit bedrag is inclusief de verblijfskosten.

²⁰ In het rapport wordt de term 'opleidingen' gebruikt om te verwijzen naar zowel opleidingen, cursussen als seminars

²¹ De berekening is als volgt: De totale tijdsbesteding van 123.348 uur wordt gedeeld door de 1.500 uur per fte het resulterende aantal wordt vermenigvuldigd met 42.752, de personele lasten per fte in Hollands Midden. Dit resulteert in een kostenpost van 3.515.600 euro.

Tabel 3.2 Kerncijfers opleidingen korps Hollands Midden

omschrijving	kerncijfers opleidingen
aantal opleidingen	99
aantal deelnemers	3.718
aantal opleidingen per persoon	2
aantal opleidingsuren	123.348
- uren op het opleidingsinstituut	123.348
- arbeidsuren buiten het instituut	onbekend
- uren eigen tijd medewerker	onbekend
aantal opleidingsuren per fte	73

Bron: door korps ingevulde vragenlijst over opleidingen

Algemene financiële informatie over de opleidingen

Ter adstructie van de kosten van de opleidingen heeft het korps Hollands Midden onder meer het planningssysteem voor de opleidingen ter beschikking gesteld. In dit systeem is per dag geregistreerd welke opleidingen zijn gepland, hoeveel deelnemers er zijn en welke kosten er aan de opleiding zijn verbonden. De informatie over de kosten per opleiding is slechts voor een klein deel van de opleidingen gegeven. De benaming van deze opleidingen is in het planningssysteem niet hetzelfde als de benaming van de opleidingen in de lijst, waardoor een overzicht van de kosten per opleiding niet kan worden gereconstrueerd.

Opleidingenlijst en opleidingsplan sluiten niet aan

3.3.1 Kenmerken van de opleidingen

Het korps Hollands Midden heeft evenals het korps Amsterdam-Amstelland alle vragen over opleidingskenmerken beantwoord. In tabel 3.3 is een overzicht gemaakt van de wijze waarop het korps zijn opleidingsaanbod categoriseert naar diverse kenmerken.

Doelstelling van de opleiding

Hollands Midden kenschetst 95% van het opleidingsaanbod als functiegericht. Daarnaast is 5% van het aanbod beleidsgericht. Tot de beleidsgerichte opleidingen behoren milieuopleidingen, opleidingen over de relatie tussen korps en omgeving, integrale veiligheid, toezicht en handhaving en opleidingen over functioneringsgesprekken. Loopbaanondersteunende opleidingen komen nauwelijks voor.

Doelgroep van de opleiding

Vrijwel het volledige opleidingsaanbod is gericht op het executief personeel (99% van het aanbod); een klein deel daarvan is bedoeld voor executief leidinggevenden (6% van het aanbod).

Opleidingen uitsluitend gericht op executief personeel

Niveau van de opleiding

Het korps rekent alle opleidingen tot postinitiële opleidingen, terwijl niet voor alle in de lijst genoemde opleidingen een afgeronde initiële opleiding nodig is om de opleiding met goed gevolg te kunnen voltooien. Voorbeelden van dergelijke opleidingen zijn de cursus snel

Alle opleidingen zijn postinitiële

leren lezen en de cursus solliciteren. De term 'postinitieel' heeft in de toekomst nadere precisering.

Opleidingsinstituut

60% van de opleidingen in eigen huis

Het korps verzorgt 60% van de opleidingen zelf, 20% is uitbesteed aan het LSOP en 19% aan een ander extern instituut. Een klein deel van de opleidingen (1%) wordt soms door het LSOP verzorgd en soms door een ander extern instituut.

Tabel 3.3 Kenmerken van de opleidingen

omschrijving	aantal opleidingsuren	%
doel van de opleiding		
korpsbeleid	6.372	5
functiegericht	116.352	94
loopbaanondersteunend	144	0
overig	480	0
doelgroep van de opleiding		
leiding, executief	7.492	6
administratief personeel	320	0
executief personeel	115.056	93
overig	480	0
niveau van de opleiding		
initieel	-	
postinitieel	123.348	100
overig	-	
soort opleiding		
beroepsvaardigheid	70.000	57
overig politie specifiek	44.416	36
management	8.100	7
automatisering	352	0
niet-politiespecifiek	480	0
onbekend		
opleidend instituut		
extern	23.904	19
intern	73.624	60
lsop	24.284	20
lsop en extern	1.536	1

Bron: door korps ingevulde vragenlijst over opleidingen

Soort opleiding

Meer dan de helft van het opleidingsaanbod (57%) betreft beroepsvaardigheidstrainingen, in 7% van de gevallen gaat het om specifieke managementvaardigheden en 36% wordt besteed aan overige politie-specifieke kennis en vaardigheden.

Om meer inzicht te krijgen in wat precies wordt verstaan onder 'overige politie-specifieke kennis en vaardigheden', is in de volgende tabel een andere indeling van de opleidingen gemaakt.

Tabel 3.4 Soort opleidingen

	aantal uren	%
IBT-trainingen	70.000	57
overig politiespecifiek:		
basis politiezorg	14.516	12
rechercheopleidingen	11.616	9
geweldbeheersing	3.448	3
verkeer en milieu	2.716	2
overige opleidingen		
managementopleidingen	5.900	5
administratieve vaardigheden	6.540	5
gedragsverandering	2.176	2
personeelszaken	2.080	2
overige zorg	1.396	1
onbekend	2.960	2

Bron: Uren administratie Hollands Midden

Op basis van de omschrijving van de opleidingen is 26% van het aanbod te kenschetsen als 'overig politiespecifiek': 12% van dit aanbod is gericht op de basispolitiezorg, 9% op de rekerchetaak, 3% op geweldbeheersing en 2% op verkeer en milieu. De overige opleidingen zijn voor 5% te karakteriseren als managementopleidingen, 5% zijn cursussen administratieve vaardigheden, 2% is gericht op gedragsveranderingen (bijvoorbeeld zelfevaluatie), 2% gaat over personeelszaken en 2% is gericht op overige bedrijfsinterne zorgtaken.

3.3.2 Conclusies over opleidingen

Het korps heeft een lijst met 99 verschillende opleidingen verstrekt. Van deze opleidingen is aangegeven hoeveel personen aan de opleidingen deelnemen, en hoeveel uur op het opleidingsinstituut is besteed. De opleidingen zijn gecategoriseerd naar een vijftal kenmerken. De indeling van de opleidingen naar 'opleidingsniveau' en 'soort opleiding' behoeft meer specifieke aanwijzingen. Het korps heeft de neiging alle opleidingen als 'politiespecifiek' en 'postinitieel' te kenschetsen, terwijl daar naar inhoud bezien geen aanleiding toe is. Voor een beperkt aantal opleidingen heeft het korps de kosten gegeven. Helaas is de naamgeving van de opleidingen uit de opleidingslijst en de opleidingen uit het opleidingsplan niet sluitend, zodat het niet mogelijk is op basis van deze beperkte informatie iets te zeggen over de kosten van de opleidingen.

Veel informatie over opleidingsaanbod, informatie over opleidingskenmerken niet altijd eenduidig

3.4 Uren- en personeelsadministratie

Hollands Midden heeft een urenadministratie waarmee per medewerker kan worden bekeken hoeveel tijd er aan opleidingen is besteed. Hiertoe zijn de opleidingen over een aantal categorieën verdeeld. Het is niet mogelijk de tijdsbesteding per individuele opleiding te bekijken. De gegevens kunnen op verschillende manieren worden geaggregeerd, bijvoorbeeld naar rang en district of dienst of type opleiding. Het is niet mogelijk om een indeling te maken naar administratief en executief personeel. Daarvoor is een aansluiting met het bestand met personeelsgegevens nodig.

Indeling naar administratief en executief personeel niet mogelijk

Tabel 3.5 Tijdsbesteding in uren aan opleidingen per organisatieonderdeel en percentage van de werktijd dat een medewerker in opleiding is

	totaal bestede uren	% van tijd medewerker district of dienst
korpsleiding	2.869	4
korps recherche	12.670	6
dienst operationele ondersteuning	14.997	5
personeelsdienst	2.618	2
financiën & control	523	1
divisie facilitaire ondersteuning	2.781	2
opspringsteam	3.568	1
niet ingedeeld districten	90	3
	91.923	6
Totaal	132.039	5

Bron: Urenadministratie Hollands Midden

Er zijn grote verschillen in bestede opleidingsuren tussen de bedrijfs-onderdelen. De werknemers van de districten en de korpsrecherche besteden de meeste tijd aan opleidingen.

Tabel 3.6 Tijdsbesteding in uren aan opleidingen per opleidingssoort en aandeel van de soorten opleidingen in het totaal

	totaal bestede uren	%
beroepsvaardigheden	12.873	10
ME-opleidingen	620	0
onderhoud vakbekwaamheid	29.944	23
opleid. crimin	3.065	2
opleidingen: openbare orde	2.056	2
opleidingen: verkeer	2.543	2
opleidingen: vreemd.	309	0
opleidingen: recherche	665	1
overige opleidingen.	59.207	45
schietinstructie)	3.730	3
sportfaciliteiten	2.144	2
sportinstructie	1.966	1
studiefaciliteiten	12.918	10
Totaal	132.039	100

Bron: Urenadministratie Hollands Midden

Het grootste deel van de opleidingen behoort tot de categorie 'overige'. Het is niet bekend om wat voor opleidingen dit gaat. 23% van de tijd wordt besteed aan het onderhoud van vakbekwaamheid. Slechts 10% van de tijd wordt besteed aan IBT-cursussen. Dit is min-

der dan viel te verwachten als we ervan uitgaan dat elke wapendra-
gende 32 uur IBT zou volgen.

Tabel 3.7: Tijdsbesteding in uren aan opleidingen per opleidingssoort en aandeel van de soorten opleidingen in het totaal

	totaal bestede uren	% van tijd medewerker district of dienst
leidinggevend	2.339	1
niet-leidinggevend	129.700	5
totaal	132.039	5

Bron: Urenadministratie Hollands Midden

Uit bovenstaand overzicht is op te maken dat leidinggevend veel minder tijd aan opleidingen besteden dan niet-leidinggevend.

Als er in totaal 132.000 uur aan opleidingen is besteed, dan is dat 77 uur per fte. De gederfde productie²² door deelname aan opleidingen is dan 3.763.300 euro.

Gederfde productie € 3,5 miljoen

In totaal is 34 fte van het eigen personeel betrokken bij het verzorgen van opleidingen. Hiervan zijn 12 fte docent. Als we weer uitgaan van 42.752 euro per fte komen we zo uit op 1.368 duizend euro personele inzet voor opleidingen, waarvan 513 duizend voor de docenten en 941 duizend voor ondersteunend personeel.

Kosten eigen personeel € 1,4 miljoen

Niet inbegrepen is de tijd voor begeleiding van aspiranten omdat is aangenomen dat de kosten voor begeleiding opwegen tegen de door aspiranten verrichte arbeid.

3.5 Overige kosten

Net als bij Amsterdam-Amstelland zijn de reiskosten niet volledig bekendgemaakt. Hier moet een raming voor worden gemaakt. Aangenomen dat er gemiddeld voor elke opleidingsdag 40 kilometer wordt gereisd, bedragen de reiskosten bij een vergoeding van 15 cent per kilometer 6 euro per deelnemer per cursusdag. Er zijn 123.000 opleidingsuren gerealiseerd, oftewel 15.419 dagen. De totale reiskosten kunnen dus worden geraamd op 92.500 euro.

Reiskosten geraamd uitgaande van 40 km per opleidingsdag

Op eenzelfde manier kan men de reiskosten ramen op basis van de gegevens uit de urenadministratie. Volgens de urenregistratie is 132.038 uur aan opleidingen besteed. Dit zijn 16.505 opleidingsdagen. Dit brengt 99.000 euro reiskosten met zich mee.

²² De personele lasten exclusief opleidingskosten van Hollands Midden zijn 42.752 euro per fte, dat is lager dan die van Amsterdam-Amstelland. Dit heeft als gevolg dat als beide korp-
sen evenveel tijd zouden besteden aan opleidingen wij de kosten door gederfde productie
in Hollands Midden toch lager zouden inschatten dan in Amsterdam-Amstelland.

3.6 Conclusies voor Hollands Midden

We geven nu een totaaloverzicht van alle opleidingskosten, samengesteld uit de verschillende benutte bronnen.

Tabel 3.8 Totaal overzicht scholingskosten per bron

	jaarrekening	opleidingsplan	uren- en personeelsadministratie	conclusie
<i>Extern</i>				
(1) cursusgelden	1.603.000			1.603.000
(2) overig extern	147.000			147.000
<i>Intern</i>				
(3) gedeefde productie		3.515.600	3.763.300	3.763.300
(4) kosten eigen personeel			1.368.100	1.368.100
(5) kosten aspiranten	4.066.500			4.066.500
(6) studiematerialen	47.000			47.000
(7) reiskosten		92.500	99.000	99.000
<i>Kosten Deelnemers</i>				
(8) eigen tijd				onbekend
(9) eigen bijdragen cursussen en materialen				onbekend
(10) reistijd				onbekend
Totaal	5.863.500	3.608.100	5.230.400	11.093.900
Totaal exclusief gedeefde productie en aspiranten	1.797.000	92.511	1.467.100	3.264.100

Bron: Jaarrekening 2000, Urenadministratie en opleidingsinformatie Hollands Midden

We lichten de verschillende posten puntsgewijs kort toe:

Externe kosten

- (1) De cursusgelden bestaan uit zowel de centrale als de decentrale uitgaven voor cursussen.
- (2) De overige externe kosten bestaan uit de kosten voor de munitie.

Interne kosten

- (3) De gedeefde productie kan worden bepaald met behulp van de ramingen van de opleidingstijd volgens het opleidingsplan of de urenadministratie. Wij achten de laatste gegevens betrouwbaarder, omdat het realisaties zijn, terwijl de opleidingsinformatie geplande tijd betreft.
- (4) De kosten van het eigen personeel betreffen zowel de personeelslasten van docenten als die van het ondersteunend personeel. Zij zijn geraamd door de personeelssterkte van 32 fte te vermenigvuldigen met de gemiddelde personele lasten van 42.752 euro per fte.
- (5) De kosten van aspiranten betreffen zowel de salarissen als de opleidingen voor aspiranten die voor rekening van het korps ko-

men. In verband met de toename van het aantal aspiranten zullen deze kosten stijgen.

- (6) De studiematerialen hebben betrekking op huren, afschrijvingen en munitie.
- (7) Een grove schatting voor de reiskosten kan worden gemaakt met behulp van het opleidingsplan en de urenadministratie. We rekenen met 40 kilometer per hele opleidingsdag.

Kosten deelnemers

- (8) De hoeveelheid eigen tijd die cursisten in de opleidingen steken is onbekend. Voor het merendeel van de cursussen is geen eigen tijd nodig.
- (9) In principe is er geen eigen bijdrage voor de cursussen voor de werknemer.
- (10) We nemen aan dat er geen langere reistijd is dan voor het gewone woon-werkverkeer.

We hebben de personeels- en urenregistratie gebruikt in aanvulling op de financiële gegevens. Het was niet goed mogelijk om de opleidingsinformatie hiervoor te gebruiken. In Hollands Midden lijken de opleidingsinformatie en de financiën los van elkaar te staan.

Geen goede verbinding financiële- en opleidingsinformatie

Op basis van de drie geraadpleegde bronnen is het totaal van de opleidingskosten te ramen op 11,1 miljoen euro. Dit komt neer op 6541 euro per fte, oftewel 14% van de brutoloon²³.

Het grootste deel van de opleidingskosten bestaat uit gedeerde productiekosten. Het feit dat de ramingen van opleidingsuren in het opleidingsplan en de urenadministratie dicht bij elkaar in de buurt zitten, wekt vertrouwen.

Gedeerde productie grootste kostenpost

De salariskosten van de aspiranten bedragen met 4,1 miljoen het grootste gedeelte van de totale kosten die op de jaarrekening onder 'opleiding en vorming' vermeld staan. De cursusgelden bedragen slechts 1,6 miljoen euro, bijna het volledige resterende bedrag. 1,4 miljoen zit in de kosten van het eigen personeel, zo blijkt uit de personeelsadministratie.

Als we de gedeerde productie en de kosten voor de aspiranten buiten beschouwing laten, vormen de uitgaven ten behoeve van onderwijs (1.925 duizend euro) nog 4 procent van de personele lasten.

²³ Hiervoor is de brutoloon inclusief opleidingskosten genomen. Dit is 45.417 euro per fte.

4 Vergelijking korpsen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vergelijken wij de informatie van de beide korpsen onderling. Dit doen wij aan de hand van een antwoord op de vier hoofdvragen van dit onderzoek:

- Wat zijn de opleidingsmogelijkheden per korps met een onderscheid naar functiegerichte, loopbaanondersteunende, herplaatsingsgerichte en overige opleidingen?²⁴
- Op welke wijze kunnen de verschillende opleidingsmogelijkheden worden gecategoriseerd?
- Welke directe en indirecte opleidingskosten kunnen onderscheiden worden?
- Op welke wijze worden de directe en indirecte opleidingskosten vastgelegd?
- Op welke wijze kunnen de directe en indirecte opleidingskosten eenduidig vastgelegd worden?

Na deze vragen beantwoord te hebben, gaan we in op een mogelijk landelijk onderzoek, ook doen we aanbevelingen over de wijze waarop de kosten en budgetten op een eenduidige en efficiënte wijze zichtbaar gemaakt kunnen worden. We besluiten met de conclusies.

4.2 Opleidingsmogelijkheden per korps

Informatie over de opleidingsmogelijkheden per korps is afkomstig uit de opleidingsplannen en uit de urenregistraties. De opleidingsplannen geven een beeld van het aantal beoogde opleidingsuren van het personeel en de urenregistraties laten de realisaties daarvan zien. De opleidingsplannen corresponderen niet met de realisatie. Het verschil tussen plan en realisatie valt voor het korps Amsterdam-Amstelland ongunstiger uit dan voor het korps Hollands Midden. In Amsterdam is het aantal geplande opleidingsuren 94 uur per fte, terwijl slechts twee derde deel van deze plannen is gerealiseerd (67 uur) onder andere omdat geen rekening is gehouden met calamiteiten. Hollands Midden heeft 73 opleidingsuren per fte gepland en realiseert er 78.

Het korps Amsterdam-Amstelland biedt 233 verschillende opleidingen aan zijn personeel aan. De variatie in opleidingsaanbod is in een kleiner korps geringer. Hollands Midden biedt 99 verschillende soorten opleidingen aan het personeel aan (tabel 4.1).

Groot gedeelte geplande opleidingen Amsterdam niet gerealiseerd

²⁴ Tot de categorie 'overig' behoren bijvoorbeeld opleidingen die zijn gericht op persoonlijke ontwikkeling en activiteiten met een opleidingscomponent die zijn gericht op 'teambuilding'.

Tabel 4.1 Opleidingsmogelijkheden per korps; aantal opleidingen, aantal opleidingsuren en aantal opleidingsuren in procenten

omschrijving	Amsterdam-Amstelland		Hollands Midden			
	opleidingen	opleidingsuren	% opleidingen	opleidingsuren	%	
<i>doel van de opleiding</i>						
korpsbeleid	2	8.632	2	11	6.372	5
functiegericht	203	407.245	88	86	116.352	94
loopbaanondersteunend	22	44.810	10	1	144	0
overig	6	3.559	1	1	480	0
<i>totaal</i>	233	464.246	100	99	123.348	100
geplande opleidingsuren per fte						
		94			73	
gerealiseerde opleidingsuren per fte						
		67			78	

Bron: Urenadministratie en opleidingsinformatie Amsterdam-Amstelland en Hollands Midden. Als gevolg van afronden tellen de aantallen niet altijd op tot het totaal

Wij hebben de korpsen onder meer gevraagd de opleidingen in te delen naar doelstelling van de opleiding en onderscheiden daarbij vier soorten opleidingen: functiegerichte opleidingen, loopbaanondersteunende opleidingen, opleidingen die het korpsbeleid ondersteunen en overige opleidingen. Geen van beide korpsen heeft herplaatsingsgerichte opleidingen aangeboden.

De functiegerichte opleidingen bestrijken het grootste deel van de opleidingscapaciteit. In Amsterdam is 88% van de geplande opleidingsuren voor deze categorie bedoeld en in Hollands Midden is dat zelfs 94%.

Grootste gedeelte opleidingen functiegericht

Amsterdam-Amstelland kenschetst 22 opleidingen als loopbaanondersteunend. Het betreft uitsluitend opleidingen voor buurtregisseur en opleidingen tot buitengewoon opsporingsambtenaar. Hollands Midden kent één loopbaanondersteunende opleiding, namelijk de opleiding Politie voor burgers. Aan het soort opleidingen dat tot loopbaanondersteunende opleidingen wordt gerekend, is te zien dat het begrip 'loopbaanondersteunend' nadere operationalisering behoeft.

Nadere operationalisering nodig

Bezien vanuit de positie van het personeel kunnen meer opleidingsmogelijkheden worden gekenschetst als loopbaanondersteunend. Zowel horizontale als verticale loopbaanpaden binnen het korps, tussen korpsen onderling en van het korps naar de externe arbeidsmarkt kunnen worden onderscheiden. De korpsen hebben een dergelijk onderscheid niet eigenstandig aangebracht, maar de opleidingen meer beoordeeld vanuit het perspectief van het korps.

De Studiefaciliteitenregeling

Amsterdam en Hollands Midden hebben onderling onvergelykbare informatie verstrekt over het aandeel van de studiefaciliteitenregeling binnen het geheel van het opleidingsaanbod. In Hollands Midden zijn 1.952 opleidingsuren besteed aan de SFR. Dat is 1,5% van de totale opleidingscapaciteit.

Het korps Amsterdam-Amstelland meldt 62.000 euro te hebben uitgegeven aan deze regeling. Dat is 0,6% van de totale opleidingskosten.

4.3 Categorisering van opleidingsmogelijkheden

Voor dit preonderzoeken hebben we de korpsen gevraagd de opleidingen in te delen naar:

- doelstelling van de opleiding
- doelgroep van de opleiding
- opleidingsniveau
- opleidingsinstituut en
- soort opleiding.

De categorisering naar doelgroep (executief, administratief ondersteunend en leidinggevend) en de categorisering naar opleidingsinstituut (intern, LSOP en overig extern) geschiedt door beide korpsen op eenduidige wijze en behoeft geen verdere toelichting. Uit de categorisering naar doelstelling, opleidingsniveau en soort opleiding blijkt dat de korpsen een betere aansturing behoeven. De geleverde informatie was in dit vooronderzoek niet valide. De korpsen hanteren voor de doelstellingen en de verschillende soorten opleidingen niet eensluitende definities, waardoor het onduidelijk is welke opleidingen nu tot welke categorie worden gerekend. Ook werd de vraag of een opleiding loopbaanondersteunend was te veel vanuit het gezichtspunt van het korps bekeken. Wanneer in de toekomst opleidingscategorieën moeten worden onderscheiden, behoeven de korpsen meer concrete aansturing over de wijze van toedeling van de verschillende opleidingsmogelijkheden aan de bedoelde categorieën.

Meer concrete aansturing nodig

De gebrekkige categorisering van de opleidingen is een van de redenen waarom we in dit vooronderzoek geen kosten per soort opleidingen kunnen geven. Een andere reden is het niet hebben van een goede aansluiting tussen financiële en opleidingsinformatie.

Om deze problemen in de toekomst te voorkomen, bevelen wij aan om niet de indeling naar doelstelling zoals die in dit preonderzoek gebruikt is over te nemen maar een andere te hanteren in een eventueel landelijk onderzoek. Allereerst dient een onderscheid gemaakt te worden in verplichte opleidingen en niet verplichte opleidingen. Het korps kan geen beleid voeren op de verplichte opleidingen het staat vast dat deze gevolgd moeten worden. Hiermee is dus ook een gedeelte van het opleidingsbudget al ingevuld.

Categorisering van opleidingen

Bij de verplichte opleidingen zou men een onderscheid moeten maken tussen opleidingen voor het in stand houden van functievaardigheden en opleidingen als gevolg van gewijzigde wettelijke voorschriften. Het is nuttig deze laatste groep te isoleren omdat zij een tijdelijk karakter heeft. De verplichte opleidingen voor het in stand houden van de functievaardigheden hebben een structureel karakter.

Bij de niet-verplichte opleidingen maken we onderscheid tussen het verruimen van de functievaardigheden en het verbeteren van het per-

soonlijk functioneren. Het onderscheid tussen het verruimen van vaardigheden en het verbeteren van het persoonlijk functioneren is gebruikelijk in het door de korpsen gevoerde HRM-beleid. Bij opleidingen gericht op het verruimen van de functievaardigheden leert men nieuwe taken te vervullen; Men zou dit niet alleen vanuit het korps moeten bekijken maar ook vanuit het perspectief van de werknemer. Alle opleidingen die een afgeronde initiële politie opleiding hebben vallen hieronder.

Cursussen gericht op het persoonlijk functioneren zijn nodig om beter te functioneren in de huidige functie. Een assertiviteitscursus zou bijvoorbeeld hieronder vallen.

Bij de niet verplichte opleidingen kunnen we ook nog opleidingen voor eigene korpsbeleid, anders dan het HRM-beleid van het korps, onderscheiden. Deze groep maakt duidelijk wat het effect is van het individuele beleid van een korps op de te volgen opleidingen.

De door ons voorgestelde indeling ziet er dus als volgt uit:

- Verplichte opleidingen, gericht op het instandhouden van functievaardigheden
- Verplichte opleidingen als gevolg van gewijzigde wettelijke voorschriften
- Opleidingen, gericht op verruiming van de functievaardigheden, die niet gebaseerd zijn op specifieke korpsdoelen
- Opleidingen, gericht op verruiming van de functievaardigheden samenhangend met specifieke korpsdoelen
- Opleidingen, gericht op verbetering van het persoonlijk functioneren die niet samenhangen met eigen korpsbeleid
- Opleidingen, gericht op verbetering van het persoonlijk functioneren samenhangend met specifieke korpsbeleid.

Deze indeling doet zowel recht aan de wettelijke voorschriften als een op HRM gestoeld personeelsbeleid. Om eenduidig gebruik van deze categorieën te garanderen is het aan te bevelen om voor elke categorie een aantal voorbeelden te geven.

4.4 De opleidingskosten

Om de totale kosten van de opleidingen te achterhalen, hebben wij gebruik gemaakt van vier bronnen: de financiële administratie, de opleidingsplannen, de urenverantwoording en gegevens over de personeelsformatie. Bij beide korpsen is het totale beeld van de opleidingskosten geconstrueerd met behulp van gegevens uit een combinatie van voornoemde bronnen. In tabel 4.2 is hiervan een overzicht gemaakt. De verschillende bronnen sluiten niet goed op elkaar aan. Als gevolg van het ontbreken van een goede aansluiting tussen de financiële en de opleidingsinformatie was niet mogelijk de kosten te bepalen voor verschillende soorten opleidingen.

Tabel 4.2 Opleidingskosten in euro's en procenten van Amsterdam-Amstelland en Hollands Midden in 2001

omschrijving	Amsterdam-Amstelland		Hollands Midden	
	euro	%	euro	%
<i>Externe opleidingskosten</i>		19		15
cursusgelden	2.990.000	11	1.603.000	14
overige externe kosten	2.250.000	8	147.000	1
<i>Interne opleidingskosten</i>		81		85
kosten aspiranten	(8.906.000)	32	(4.066.500)	37
gederfde productie	(8.191.400)	29	(3.763.300)	34
kosten eigen personeel	4.355.000	15	1.368.000	12
overige kosten	1.334.000	5	47.000	0
reiskosten	230.200	1	99.000	1
<i>Kosten deelnemers</i>				
eigen tijd	onbekend		onbekend	
eigen bijdrage cursussen en materialen	onbekend		onbekend	
reistijd	onbekend		onbekend	
Totaal	28.256.600	100	11.093.900	100
kosten per fte	5.744		6.541	
% van loonsom	12%		14%	

Bron: Informatie Amsterdam-Amstelland en Hollands Midden, bewerking IOO. Als gevolg van afronden tellen de aantallen niet altijd op tot het totaal. Percentages hoeven niet op te tellen als gevolg van afronding

12 tot 14% van de loonsom
bested aan opleidingen

In 2001 heeft Amsterdam-Amstelland 28,3 miljoen euro besteed aan opleidingskosten en Hollands Midden 11,1 miljoen euro. De korpsen hebben 12 tot 14 procent van de brutoloonsom per fte besteed aan opleidingen. De brutoloonsom ligt in Hollands Midden iets lager dan in Amsterdam.

Kosten aspiranten hoogst in
Hollands Midden

Hollands-Midden geeft relatief meer geld uit voor de aspiranten. In verband met de nieuwe opzet van het politieonderwijs zullen de kosten voor aspiranten in de toekomst, volgens de beide korpsen, toenemen. In Amsterdam-Amstelland speelt hierbij nog mee dat de kosten gemaakt voor aspiranten kunnen veranderen doordat dit onderwijs anders wordt ingericht in de Academie Politie Amsterdam-Amstelland²⁵.

Overige kosten hoogst in Am-
sterdam-Amstelland

De overige en de gederfde productie verschillen tussen de korpsen. Amsterdam besteedt meer geld aan materialen dan Hollands Midden (respectievelijk 5% en 0% van het opleidingsbudget) en Hollands Midden heeft een hoger aandeel productiederving (respectievelijk 34% en 29%).

15-19% extern uitbested

Amsterdam-Amstelland heeft 19% van het opleidingsbudget extern uitbested, bij Hollands Midden is dit 15%. De verhoudingen worden echter scheefgetrokken door de hoge bestedingen van Hollands

²⁵ Het onderwijs voor de aspiranten in de Academie Politie Amsterdam-Amstelland speelt in op het politieonderwijs 2002 maar er komen ook specifieke ideeën van het korps in tot uiting.

Midden aan de aspiranten en de hoge kosten voor de gedeerde productie.

De kosten die de deelnemers zelf aan de opleidingen besteden, bijvoorbeeld in de vorm van eigen opleidingstijd, zijn niet bij de korpsen bekend.

Kosten deelnemers onbekend

De kosten van de gedeerde productie, de kosten van het eigen personeel en de reiskosten hebben we moeten ramen. De overige kosten zijn realisatiecijfers en dus hard te noemen. In totaal is in Amsterdam-Amstelland 55% van de kosten hard, in Hollands Midden is dit 53%. De overige 45% respectievelijk 47% zijn geraamd op basis van redelijke aannamen. Als men de gemiddelde loonsom als maatstaf van de gedeerde productie en de kosten van het eigen personeel accepteert is zelfs 99% van de kosten redelijk hard te noemen. De reiskosten, die geraamd zijn door middel van veronderstellingen over de reistijd, zijn minder betrouwbaar maar maken slechts een klein deel van de totale kosten uit. Van de kosten voor de deelnemers weten wij alleen dat het niet om grote bedragen zal gaan. Een verdere bron van onzekerheid in deze kostenramingen vormt de tijdsbesteding van de aspiranten.

Omdat het twijfelachtig is of de kosten van de aspiranten en van de gedeerde productie wel tot de opleidingskosten gerekend kunnen worden, hebben we tabel 4.2 in een bijlage ook zonder deze twee posten opgenomen.

Door het combineren van gegevens uit verschillende bronnen en het ramen van enkele kostensoorten kunnen we stellen dat de kosten zoals opgenomen in tabel 4.2 niet volledig betrouwbaar zijn maar waarschijnlijk ook niet veel zullen afwijken van de werkelijk gemaakt kosten.

Kostenramingen niet betrouwbaar

4.5 Directe en indirecte kosten

Wij definiëren de directe kosten als alle uitgaven die direct aan het volgen van een opleiding zijn verbonden en aan een individuele opleiding zijn toe te delen. Dit zijn: cursusbijdragen, cursusmaterialen, kosten voor docenten, reis- en verblijfskosten en de annuleringskosten. De indirecte kosten bestaan uit de bureaunkosten van de afdelingen personeelszaken, de kosten voor financieel-administratieve ondersteuning, de huisvestingskosten, en overige kosten.

Definitie: directe en indirecte opleidingskosten.

In deze indeling zijn de kosten voor de gedeerde productie en de kosten van de aspiranten niet opgenomen. Deze vormen een aparte categorie. De gedeerde productie veroorzaakt geen financiële lasten voor het korps, er worden immers geen uitgaven voor gedaan. Wij hebben de gedeerde productie door het tijdsbeslag van de opleidingen geraamd door uit te gaan van de personele lasten per fte, maar de werkelijke waarde van de gedeerde productie blijft natuurlijk lastig vast te stellen.

Gedeerde productie en kosten aspiranten vormen een aparte categorie

Ook de salariskosten van de aspiranten zijn een bijzondere categorie. Zij staan in de korpsbegrotingen wel vermeld onder 'Opleiding en

vorming' maar hebben meer te maken met de instroom van nieuw personeel dan met de scholing van het huidige personeel.

De korpsen onderscheiden geen directe en indirecte kosten

De korpsen onderscheiden zelf geen directe en indirecte kosten voor de opleidingen. Ook zijn de gemaakte kosten niet tot specifieke opleidingen te herleiden. In Amsterdam-Amstelland komt dat omdat de opleidingen in de financiële informatie vaak een andere naam hebben dan in de opleidingsinformatie is aangegeven en er een aantal cursussen zijn die een gezamenlijke activiteiten code hebben. In Hollands Midden is er helemaal geen indeling van de kosten naar cursus.

Bepalen totale omvang directe en indirecte kosten mogelijk

We kunnen op basis van onze definitie van directe en indirecte kosten wel de totale kosten opdelen in direct en indirect. Deze indeling wordt bemoeilijkt door het feit dat de personele kosten gemaakt door docenten onder de directe kosten vallen terwijl de kosten van het ondersteunende personeel onder de indirecte kosten vallen. Hier hebben we aanvullende gegevens voor. We weten dat in Amsterdam-Amstelland de helft van het bij opleidingen betrokken personeel uit docenten bestond en dat in Hollands Midden dat 12 van de 34 fte's waren. Zo kunnen we de personele kosten toch verdelen over de directe en indirecte kosten en onderstaand overzicht maken:

Tabel 4.3: Directe en indirecte kosten in euro's en procenten

	Amsterdam-Amstelland		Hollands Midden	
	euro	%	euro	%
directe kosten	7.647.700	27	2.331.900	21
indirecte kosten	3.511.500	12	932.200	8
gederfde productie en salarissen aspiranten	17.097.400	61	7.829.800	71
totaal	28.256.600	100	11.093.900	100

Bron: IOO op basis van gegevens van de korpsen Amsterdam-Amstelland en Hollands Midden

Indirecte kosten lager voor Hollands Midden

Hollands midden heeft lagere indirecte kosten dan Amsterdam. Dit komt omdat Amsterdam-Amstelland meer opleidingen zelf verzorgt. De directe en indirecte kosten samen beslaan in Amsterdam-Amstelland 5% van de loonsom. In Hollands Midden is dit 4%.

De onderverdeling zoals deze in tabel 4.3 staat is echter onvolledig en niet geheel betrouwbaar. Sommige van de kosten die onder de directe kosten zijn opgenomen zijn eigenlijk indirecte kosten. Zo bevatten de kosten voor boeken en tijdschriften ook kosten voor de boeken uit de bibliotheek. Omgekeerd geldt, dat sommige van de indirecte kosten beter bij de directe kosten zouden kunnen worden opgenomen als we ze zouden kunnen onderscheiden. Het gaat bijvoorbeeld over de kosten die we bij de overige kosten hebben opgenomen die betrekking hebben op de IBT-trainingen.

Ook zijn er kosten die nu niet zijn opgenomen en die eigenlijk tot de indirecte kosten moeten worden gerekend. Niet alle indirecte kosten konden worden opgevoerd. Er zijn bijvoorbeeld gebouwen

die gedeeltelijk voor opleidingen gebruikt worden. Dit zijn eigenlijk ook indirecte opleidingskosten.

Om in de toekomst een dergelijk onderzoek goed te kunnen uitvoeren zouden de korpsen zelf een helder onderscheid in directe en indirecte kosten moeten maken. Voor alle directe kosten die geboekt worden zou tenminste bekend moeten zijn op welke soort opleidingen ze betrekking hebben. Een alternatief is dat in de opleidingsinformatie wordt aangegeven hoe groot de directe kosten per opleiding zijn.

In de toekomst moet voor de directe opleidingen de soort opleiding bekend moeten zijn.

4.6 Een landelijk onderzoek

Concluderend kan worden gesteld, dat er twijfels zijn over de mogelijkheden van een landelijk onderzoek naar de omvang van de scholingsbudgetten. De korpsen maken zelf geen aansluiting tussen de opleidingsplannen en de opleidingskosten. Voor het landelijk onderzoek zullen beide bronnen moeten worden gecombineerd. Ook zullen er bepaalde posten, die in omvang aanzienlijk zijn, moeten worden geraamd omdat niet alle informatie voorhanden zal zijn. Hierdoor kunnen slechts ramingen, geen metingen, worden gedaan. Het is niet op voorhand duidelijk wat de betrouwbaarheid van dergelijke ramingen zal zijn.

Twijfels over mogelijkheden landelijk onderzoek

Als een landelijk onderzoek toch wordt uitgevoerd, kunnen we de tijdsbesteding van de korpsen en de onderzoekers op basis van dit vooronderzoek als volgt inschatten.

Geschatte tijdsbesteding

- Uitgebreide handleiding kostensoorten en opleidingscategorieën (80 uur)
- Dataleverantie financiële afdelingen (40 uur per korps)
- Dataleverantie personeelszaken (40 uur per korps)
- Landelijke bewerking (80 uur)
- Analyse en verslag (80 uur)

Alles bij elkaar, zal de minimale doorlooptijd van een landelijk onderzoek vier maanden bedragen. Van belang is dat er tijd voor het onderzoek wordt vrijgemaakt en dat er bij de korpsen voldoende commitment bestaat om de gevraagde gegevens te leveren. Verder moet veel aandacht besteed worden aan het goed categoriseren van de opleidingen. Dit kan met voorbeelden of door de resultaten weer terug te koppelen naar de korpsen.

*Minimale doorlooptijd vier maanden
Medewerking korpschefs vereist*

De resultaten van een landelijk onderzoek kunnen verbeterd worden als de korpsen een betere aansluiting tussen financiële en opleidingsinformatie aanbrenge, zoals uiteengezet in de volgende paragraaf. Het landelijk onderzoek moet dan echter minimaal een jaar later uitgevoerd worden om de implementatie zijn tijd te geven.

Als financiële en opleidingsinformatie goed aansluiten zijn betere resultaten mogelijk

4.7 Hoe kunnen de kosten eenduidig zichtbaar gemaakt worden

Als men zou willen dat in de toekomst meer informatie over de kosten van opleidingen beschikbaar is, bijvoorbeeld voor een landelijk

Opleidings- en financiële informatie combineren

Landelijke voorschriften over verdeling indirecte kosten

Vanuit gezichtspunt van de korpsen: meeste opleidingen functiegericht

In landelijk onderzoek veel aandacht nodig voor categoriseren opleidingen

onderzoek of om te kunnen benchmarken tussen korpsen, zal meer informatie geregistreerd moeten worden.

Er dient een aansluiting te zijn tussen de opleidingsinformatie en de financiële informatie, dat wil zeggen men dient van elke opleiding bij te houden tot welke categorie deze behoort en wat de directe kosten zijn die voor die opleiding gemaakt worden. Ook in de tijdsregistratie zouden de verschillende opleidingscategorieën terug moeten komen.

Ook de indirecte kosten voor opleidingen, dus de kosten van de afdeling personeelszaken, de financieel-administratieve ondersteuning, huisvestingskosten en overige kosten dienen zo goed mogelijk te worden bijgehouden zodat deze omgeslagen kunnen worden over de verschillende soorten opleidingen.

Voor het verdelen van de indirecte kosten over opleidingen en overige activiteiten kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de bestede tijd van personen of het vloeroppervlakte van leslokalen. De indirecte kosten gemaakt voor opleidingen kunnen vervolgens bijvoorbeeld naar rato over de directe opleidingskosten worden omgeslagen. Over de manier waarop de indirecte kosten verdeeld worden dienen landelijke voorschriften te komen.

Als we de kosten per categorie opleidingen willen analyseren is het van belang dat de korpsen eenduidige definities hanteren en deze geïmplementeerd hebben. Wij bevelen aan om de categorisering uit paragraaf 4.3 in de opleidingsinformatie systemen op te nemen. Als er goede afspraken gemaakt worden wat tot welke kostensoort gerekend wordt en hoe de kosten ingedeeld kunnen worden levert dit goede informatie op waarop de korpsen onderling vergeleken kunnen worden (zie bijlage A voor onze kostendefinities).

4.8 Conclusies

In beide korpsen bestrijken functiegerichte opleidingen het grootste gedeelte van de opleidingscapaciteit. Slechts een klein gedeelte van de opleidingen is loopbaanondersteunend. Vanuit de positie van het personeel zijn echter meer opleidingen als loopbaanondersteunend aan te merken.

In een landelijk onderzoek zou veel aandacht aan de toedeling van de opleidingen over de categorieën moeten worden besteed. Er zou een onderscheid kunnen worden gemaakt naar opleidingen die voor het korps verplicht zijn en de opleidingen waar het korps een keuze in heeft. De verplichte opleidingen zijn in te delen als opleidingen gericht op het in stand houden van de beroepsvaardigheden (zoals de IBT-trainingen) en opleidingen als gevolg van gewijzigde wettelijke voorschriften. De opleidingen waar het korps beleid op kan voeren bestaan uit opleidingen gericht op het verruimen van de beroepsvaardigheden (zoals een rechercheopleiding), opleidingen gericht op het verbeteren van het persoonlijk functioneren en opleidingen gericht op specifieke korpsdoelen.

De opleidingskosten nemen in Amsterdam 12% van de loonsom in beslag. In Hollands Midden is dit 14%. Hiervan is 19 respectievelijk 15% extern uitbesteed. Een groot deel van de opleidingskosten bestaat uit de salarissen voor aspiranten en de gedeerde productie. Als we deze posten niet meetellen, dan zouden de opleidingskosten voor Amsterdam-Amstelland nog 5% van de personele lasten uitmaken en voor Hollands Midden 4%.

Opleidingskosten bedragen 12 tot 14% van de loonsom

Met de huidige manier waarop kosten geregistreerd worden is het niet mogelijk de directe en indirecte kosten per type opleiding te geven. De korpsen zouden daarvoor een dusdanige aansluiting tussen financiële gegevens en opleidingsinformatie moeten creëren dat bij elke boeking van kosten in verband met opleidingen daar de bijbehorende cursus in de opleidingsinformatie is terug te vinden of ten minste het type opleiding is terug te vinden²⁶. Ook zou er meer aandacht voor moeten bestaan of bepaalde kosten tot de directe of de indirecte kosten te rekenen zijn. Een andere mogelijkheid is dat er meer aandacht komt voor de kosten van opleidingen in de opleidingsinformatie. Als de korpsen op een andere manier gaan registreren vertraagt dat het tijdstip waarmee met een landelijk onderzoek begonnen kan worden. Ook zal het de administratieve lasten van de korpsen vergroten.

Onderscheiden directe en indirecte kosten per opleiding niet mogelijk

Op grond van onze bevindingen kan worden geconstateerd dat een landelijk onderzoek mogelijk is wanneer men de kosten niet wil indelen naar het type van de opleiding. Omdat echter verschillende bronnen met elkaar gecombineerd moeten worden en bijschattingen moeten worden gedaan, moet men ook dan een bescheiden ambitieniveau hanteren. De ramingen zijn niet volledig betrouwbaar en onvolledig.

Landelijk onderzoek met beperktere ambitie kan wel

Overigens zijn er een aantal ontwikkelingen bij de korpsen gaande op grond waarvan men kan verwachten dat er in de toekomst meer mogelijk zal zijn. Voorbeelden hiervan zijn de verbeteringen in het tijdschrijfsysteem en de centralisatie in Amsterdam-Amstelland en ontwikkelingen in Hollands Midden die erop wijzen dat men een moderner opleidingsbeleid nastreeft.

Ontwikkelingen korpsen

Bij het onderzoek hebben we ondervonden dat waar het opleidingsbeleid niet centraal georganiseerd wordt dit het onderzoek bemoeilijkt omdat er gegevens over de verschillende organisatie onderdelen verspreid zijn en deze niet eenduidig geregistreerd hoeven te zijn. Er kunnen echter redenen voor het korps zijn om toch voor een decentrale indeling te kiezen.

Decentralisatie bemoeilijkt onderzoek

²⁶ Bedoeld wordt de vier typen zoals hierboven genoemd: het in stand houden van de beroepsvaardigheden, opleidingen als gevolg van gewijzigde wettelijke voorschriften, opleidingen gericht op het verruimen van de beroepsvaardigheden, opleidingen gericht op het verbeteren van het persoonlijk functioneren en opleidingen gericht op specifieke korpsdoelen.

Bijlage A: Definities kostensoorten

In deze bijlage geven we aan hoe de door ons gehanteerde kostensoorten gedefinieerd zijn. Wij maken onderscheid in interne kosten, externe kosten en kosten voor de deelnemer. Deze drie soorten kosten zijn zelf weer verder onderverdeeld.

Externe kosten

De kosten voor de cursussen verzorgd door externen van buiten het korps en alle benodigde studiematerialen (de overige externe kosten).

Cursusgelden

Dit zijn de kosten van de bij derden ingekochte cursussen.

Overige externe kosten

Deze kosten bestaan uit de materialen die nodig zijn om de cursussen te volgen. Het gaat hier om kleine aankopen waarop niet wordt afgeschreven, zoals: boeken, tijdschriften en overige lesmaterialen waaronder de munitie die voor de schietoefeningen wordt gebruikt.

Interne kosten

De kosten die het korps zelf maakt en die in de regel niet betaald worden aan onderwijsinstellingen. Dit zijn de gedeerde productie, de kosten van het eigen personeel, de kosten van de aspiranten, de reiskosten en de overige kosten.

Gederde productie

Als het personeel van een korps bezig is met een cursus, kan het niet bijdragen aan de productie van het korps. Onder de gedeerde productie drukken we de waarde van deze, niet uitgevoerde, productie in geld uit. Als benadering hiervan nemen we de personele lasten. Hiermee is namelijk duidelijk hoeveel de korpsen voor deze tijd betalen. Om dubbeltellingen te voorkomen, nemen we de personele lasten zonder de uitgaven voor scholing; deze staan vermeld in de Kerngegevens Nederlandse Politie.

Kosten van het eigen personeel

De kosten van het eigen personeel zijn de kosten die gemaakt zijn voor het eigen personeel in verband met opleidingen. Dit zijn zowel de kosten voor de docenten als de kosten van ondersteunend personeel dat zich bezighoudt met het plannen van de opleidingen.

Kosten van aspiranten

De kosten van de aspiranten betreffen zowel de salarissen als de opleidingen voor aspiranten voor zover die voor rekening van het korps komen.

Overige kosten

De overige kosten zijn alle kosten die niet onder de andere kostensoorten gerangschikt kunnen worden. Het zijn voornamelijk de kosten van materiële goederen waarop afgeschreven wordt en die behoren tot de activa van het korps zoals de vervoers- en verbindingsmiddelen, apparatuur en huren. Echter ook de kantoorkosten van de afdelingen van de korpsen die zich met opleiden bezighouden rangschikken we onder deze kostensoort.

Reiskosten

De reiskosten bestaan uit de kosten van het reizen naar de cursus exclusief het gebruikelijke woon-werkverkeer. Wij baseren deze op de vergoeding die voor het reizen gegeven wordt als de werknemers van het korps met de auto reizen.

Kosten deelnemers

De kosten deelnemers zijn die kosten die niet voor rekening van het korps komen maar door de cursusdeelnemers zelf moeten worden opgebracht. Dit zijn de eigen tijd van de cursisten, de eigen bijdragen en de kosten reistijd voor rekening van de cursisten.

De eigen tijd

Dit betreft de kosten van de tijd die werknemers kwijt zijn van het volgen of voorbereiden van cursussen of het afleggen van examens in de eigen tijd.

Eigen bijdragen

De eigen bijdragen zijn de financiële kosten die voor rekening van de cursist zelf komen.

Kosten reistijd cursisten

De reistijd die voor rekening van de cursist komt, uitgedrukt in geld. Deze hebben wij niet kunnen ramen.

Bijlage B: Vergelijking kosten zonder gederfde productie en kosten aspiranten

Tabel B1 Opleidingskosten Van Amsterdam-Amstelland en Hollands Midden in 2001

omschrijving	Amsterdam-Amstelland		Hollands Midden	
	euro	%	euro	%
<i>Externe opleidingskosten</i>				
cursusgelden	2.990.000	27	1.603.000	49
overige externe kosten	2.250.000	20	147.000	5
<i>Interne opleidingskosten</i>				
kosten eigen personeel	4.355.000	39	1.368.000	42
overige kosten	1.334.000	12	47.000	1
reiskosten	230.200	2	99.000	3
Totaal	11.159.200	100	3.264.000	100
kosten per fte	2.269		1.925	
% van loonsom	5		4	

Bron: Informatie Amsterdam-Amstelland en Hollands Midden, bewerking IOO. Als gevolg van afronden tellen de aantallen niet altijd op tot het totaal