

MARVEL om de effecten van IGP in kaart te brengen

Dr. ir. M. den Hengst-Bruggeling, drs. S. Heesmans en ir. H.A.L.M. de Graaf
 Mariëlle den Hengst-Bruggeling is werkzaam aan de Politieacademie, lectoraat Intelligence. Sanne Heesmans is werkzaam bij TNO Defensie en Veiligheid. Bart de Graaf is werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven.

Informatiegestuurde politie betekent dat op basis van actuele en betrouwbare informatie en analyses, rationele keuzes worden gemaakt, waardoor mensen en middelen optimaal kunnen worden ingezet en de bedrijfsdoelen worden bereikt. Een belangrijke reden om informatiegestuurde politie (IGP) te implementeren binnen de Nederlandse politie is dat verwacht wordt effectiever en efficiënter te kunnen optreden.¹

In theorie is werken volgens IGP veelbelovend, het is alleen nog lastig om de meerwaarde van IGP in de praktijk aan te tonen.

Er is wel een aantal voorbeelden waar lijkt dat IGP succesvol is geweest. Zo heeft bijvoorbeeld het korps Midden- en West-Brabant een golf aan woninginbraken en het korps Utrecht het aantal auto-inbraken in parkeergarages weten terug te dringen, beide door informatiegestuurd te werken. Het is niet eenvoudig om aan te tonen in hoeverre IGP ook daadwerkelijk de reden is van dit soort successen. Daarom is het belangrijk om de effecten van IGP inzichtelijk te maken. Dit is niet alleen nodig om de investeringen te kunnen rechtvaardigen; inzicht in de effecten van IGP maakt het tevens mogelijk om prioriteiten bij de implementatie te leggen.

Het probleem bij het aantonen van het effect van IGP is, dat de wereld van de politie niet stilstaat: naast IGP zijn er nog veel meer veranderingen binnen de politie terwijl bovendien ook de samenleving continu verandert.

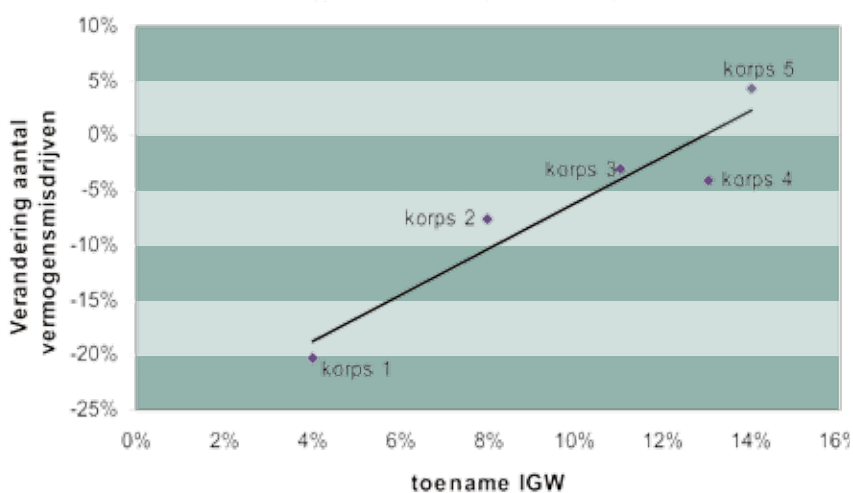
In opdracht van het Programma Intelligence Politie Nederland² heeft onderzoeksinstituut TNO in 2009 gekeken of het

mogelijk is inzicht te krijgen in het effect van invoering van IGP op de prestatie van de politie. Dit project is uitgevoerd door het landelijk Programma Intelligence, vijf regionale korpsen³ en het KLPD begeleid door TNO. Er zijn drie workshops van een dagdeel gehouden met een tussenliggende periode van een à twee maanden. Het doel van het project is te inventariseren of het mogelijk is de effecten van IGP in kaart te brengen. Daartoe is aan het begin het project afgebakend tot ‘Veel Voorkomende Criminaliteit’ (VVC). In dit artikel wordt ingegaan op de ervaringen en resultaten die zijn verkregen tijdens dit project.

Alleen het effect van IGP bestuderen?

De algemene verwachting is dat wanneer veel aan IGP gedaan wordt, de misdaadcijfers omlaag zullen gaan en daarmee bijvoorbeeld het aantal aangiften. Maar het simpelweg relateren van bijvoorbeeld misdaadcijfers aan de implementatie van IGP kan tot verkeerde interpretaties leiden. Dit wordt duidelijk wanneer we de mate van IGP van de vijf eerdergenoemde korpsen relateren aan de misdaadcijfers voor vermogensmisdrijven, als onderdeel van VVC, in diezelfde korpsen. Hiertoe is de verandering in de mate van IGP tussen 2006 en 2008 afgezet tegen de verandering in het aantal aangiften van vermogensmisdrijven. De mate van IGP is bepaald aan de hand van de Intelligence Monitor⁴. De Intelligence Monitor, ontwikkeld door TNO, bepaalt aan de hand van een vragenlijst die ingevuld wordt door een korps een rapportcijfer voor de mate van invoering van IGP. Het aantal aangiften vermogensmisdrijven is uit HKS [redactie: Herkenningssysteem] aangeleverd door het KLPD.

Uit hiervoor genoemde analyse blijkt dat de korpsen die volgens de monitor het minst in IGP hebben geïnvesteerd (korps 1 en 2) een afname laten zien van het aantal aangiften, terwijl korps 5, dat veel aan IGP heeft gedaan, juist een toename laat zien van het aantal aangiften, zie figuur 1. Dit druist in tegen de verwachting die er binnen de Nederlandse politie leeft dat IGP een preventieve werking heeft op het aantal misdaden. Dit soort analyses zijn lastig. Bij



Figuur 1. Verandering aantal vermogensmisdrijven 2006-2008 gerelateerd aan de toename van informatiegestuurd werken (gemeten in vijf korpsen)



Het korps Midden- en West-Brabant heeft een golf aan woninginbraken weten terug te dringen door informatiegestuurd te werken.

Foto: Roel Dijkstra

hiervoor genoemd voorbeeld wordt aangenomen dat de hele wereld, zowel binnen als buiten de politie, stilstaat en dat alleen de mate van IGP toeneemt. In werkelijkheid is dit niet het geval, zoals wordt geïllustreerd in de rest van dit artikel.

Als in dit voorbeeld het aantal aangiften verandert, dan kan dit een direct gevolg zijn van de implementatie van IGP, maar ook een gevolg van een andere verandering in de

organisatie of de omgeving. Misschien is er wel een doorbraak bij forensisch onderzoek en is daardoor de prestatie van de politie veranderd. Het is niet altijd mogelijk een enkele oorzaak te bepalen van een verandering; vaak hangen oorzaken en gevolgen met elkaar samen. Het is ook mogelijk dat effecten van IGP pas op langere termijn zichtbaar worden. Kortom, het is van belang breder te kijken dan alleen naar het verband tussen IGP en het presteren van de Nederlandse politie.

Methoden MARVEL

MARVEL is ontwikkeld om meer inzicht te krijgen in de effecten van beleidskeuzes, zowel tijdens de beleidsontwikkeling als tijdens de beleidsanalyse.⁵ De methode start met het selecteren van de belangrijkste prestatie-indicatoren (bijvoorbeeld: het aantal aangiften (in figuur 2)). Vervolgens worden allerlei factoren die daarop van invloed zijn in kaart gebracht (bijvoorbeeld: aangiftebereidheid). Door middel van pijlen wordt aangegeven dat de ene factor de andere beïnvloedt (bijvoorbeeld: als de aangiftebereidheid omhoog gaat, gaat het aantal aangiften ook omhoog. Dit wordt weergegeven door een '+'-teken bij de kop van de pijl, een '-'-teken zou betekenen dat het aantal aangiften zou dalen als de aangiftebereidheid omhoog gaat).

Het resulterende model wordt in de MARVEL-tool aangevuld met specifieke gegevens, zoals de sterkte van een beïnvloeding. Op basis van deze kwalitatieve gegevens is het met wiskundige technieken mogelijk om binnen de MARVEL-tool analyses uit te voeren. De resultaten van de analyses geven inzicht in de effecten van bepaalde beleidskeuzes. Door de complexiteit van de modellen en de vaak vele relaties tussen de factoren kunnen de effecten niet handmatig beredeneerd of doorgerkend worden.

De methode is al meerdere malen succesvol toegepast, zowel voor beleidsondersteuning binnen de defensieorganisatie als voor ondersteuning van het besluitvormingsproces tijdens de Nederlandse missie in Afghanistan.

De methode MARVEL en de MARVEL-tool zijn ontwikkeld door TNO.

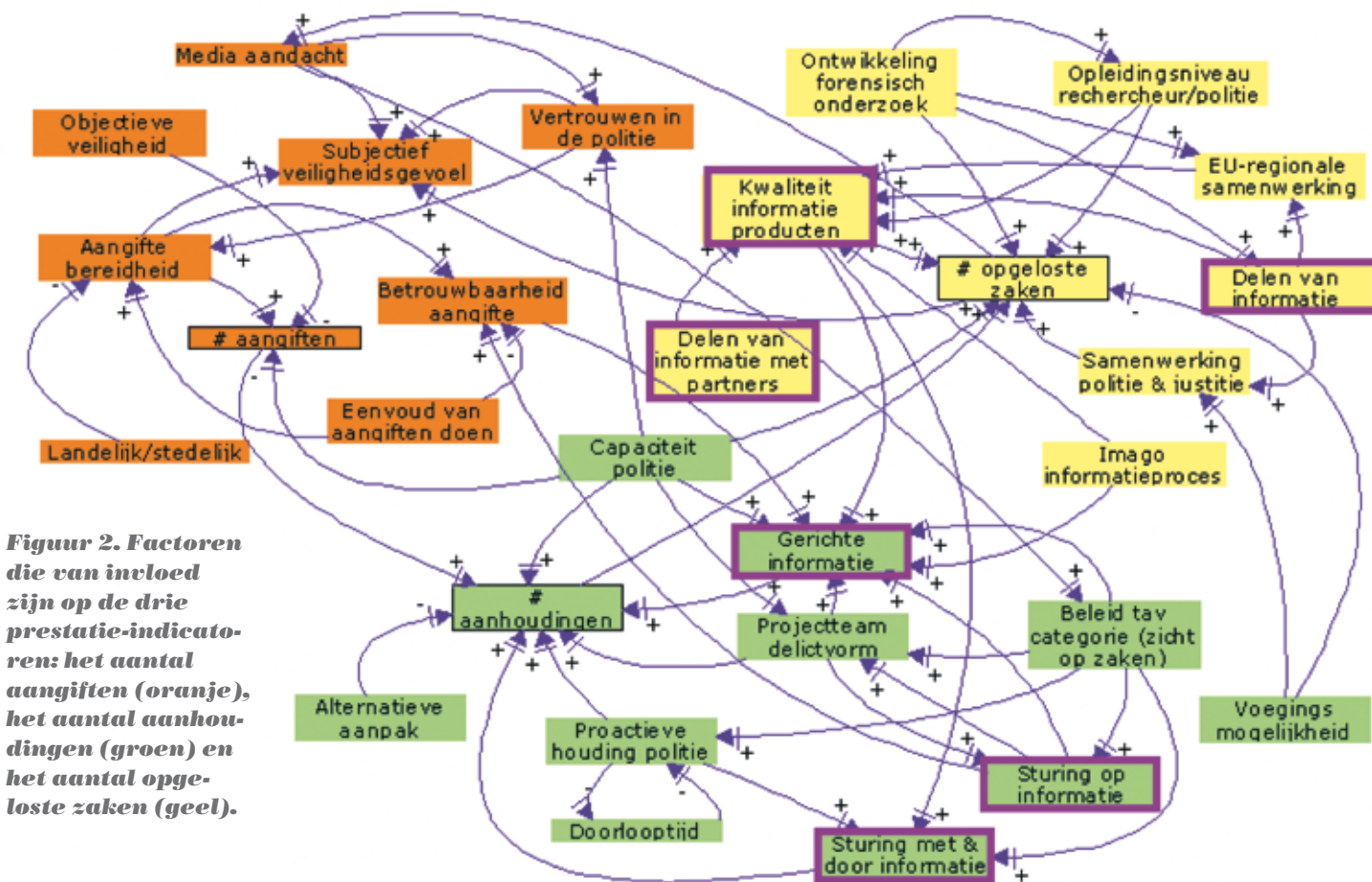
Het effect van IGP in de volle breedte bestudeerd

Door middel van effectmeting is breder gekeken naar het verband tussen IGP en het presteren van de Nederlandse politie; hierbij is gebruikgemaakt van de methode MARVEL (uitleg zie kader).

De eerste stap was het bepalen welke factoren binnen de context van VVC van invloed zijn op de volgende prestatie-indicatoren: het aantal aangiften, het aantal aanhoudingen en het aantal opgeloste zaken (die aan het OM overgedragen zijn). Dit is gedaan in een gestructureerde groepsessie door vertegenwoordigers van de vijf genoemde regionale korpsen en het KLPD. Tijdens deze stap is gekeken naar allerlei factoren die van invloed zijn op de genoemde prestatie-indicatoren, zowel interne factoren als de capaciteit van de politie als externe factoren zoals de media-aandacht. In figuur 2 is het uiteindelijke resultaat te zien. Duidelijk is dat de prestatie-indicatoren door een complex netwerk van factoren worden beïnvloed, waar IGP uiteraard een onderdeel van is.

De resultaten

De beschrijving van de resultaten is bedoeld om te illustreren op welke manier de methode MARVEL gebruikt kan worden om meer inzicht te krijgen in de effecten van IGP. Het project heeft zich beperkt tot VVC en is gebaseerd op input van vertegenwoordigers van slechts vijf korpsen. De analyses zijn uitgevoerd zonder onderscheid te maken in de



Figuur 2. Factoren die van invloed zijn op de drie prestatie-indicatoren: het aantal aangiften (oranje), het aantal aanhoudingen (groen) en het aantal opgeloste zaken (geel).

sterkte van de invloeden (de invloed van aangiftebereidheid is gelijkgesteld aan die van bijvoorbeeld het opleidingsniveau van rechercheurs of EU-regionale samenwerking). Deze beperkingen maken dat de resultaten niet zonder meer te vertalen zijn voor de Nederlandse politie in brede zin. Daarvoor is meer onderzoek nodig.

De resultaten van de analyses zijn grofweg in te delen in drie categorieën:

- 1 effecten IGP als geheel;
- 2 effecten IGP-factoren individueel;
- 3 effecten IGP in relatie tot andere beleidskeuzes.

Effecten IGP als geheel

In het MARVEL-model rondom VVC komen zes IGP-factoren terug (zie kaders in figuur 2):

- 1 delen van informatie met partners;
- 2 delen van informatie;
- 3 gerichte informatie;
- 4 kwaliteit van informatieproducten;
- 5 sturing op informatie;
- 6 sturing met en door informatie.

Er is een analyse uitgevoerd waarbij gekeken is naar het effect van de implementatie van IGP door de zes IGP-factoren allemaal te verhogen (er wordt meer informatie gedeeld, de kwaliteit van de informatieproducten gaat omhoog en er vindt meer sturing met en door informatie plaats). Hierbij is aangenomen dat alle andere variabelen binnen de politie en in de omgeving hetzelfde blijven. Uit de resultaten van deze analyse blijkt dat het goed en volledig invoeren van de zes IGP-factoren nauwelijks invloed heeft op het aantal aangiften dat wordt gedaan (zie figuur 3). Het goed en volledig invoeren van deze IGP-factoren leidt op de korte termijn niet tot een verandering, maar op langere termijn leidt dit tot een stijging van het aantal aanhoudingen en opgeloste zaken. Dit is te verklaren doordat het goed en volledig invoeren van IGP tijd kost. Hierbij is gekeken naar de implementatie van IGP onder de aanname dat alle andere variabelen binnen de politie en in de omgeving hetzelfde

blijven. De implementatie van IGP leidt dus niet per definitie tot een stijging van alle prestatie-indicatoren.

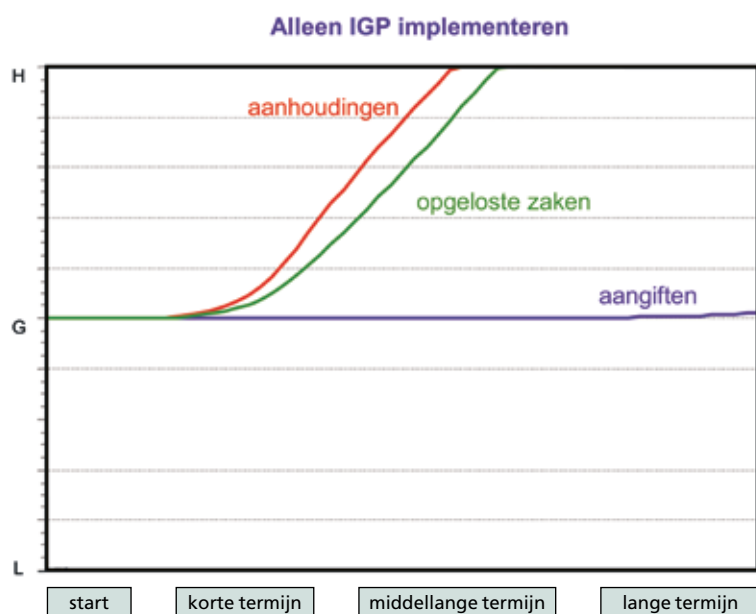
Effecten IGP-factoren individueel

In een andere analyse is voor alle zes de IGP-factoren afzonderlijk het effect bepaald. In zes losse analyses is elke keer één van de factoren verhoogd (bijvoorbeeld hogere kwaliteit informatieproducten) terwijl alle andere factoren gelijk bleven. Uit deze analyse blijkt dat alle zes de IGP-factoren afzonderlijk een positieve invloed hebben op het aantal aanhoudingen en het aantal opgeloste zaken. Hierbij leiden 'Sturing met en door informatie' en 'Gerichte informatie' tot de grootste verandering in het aantal aanhoudingen, terwijl 'Kwaliteit van informatieproducten' leidt tot de grootste verbetering in het aantal opgeloste zaken. Hieruit blijkt dat, om voor VVC op alle drie de prestatie-indicatoren goed te scoren, het belangrijk is om aan alle factoren van IGP integraal aandacht te besteden.

Effecten IGP in relatie tot andere beleidskeuzes

Het is mogelijk om de effecten van de invoering van de IGP-factoren te vergelijken met andere mogelijke beleidskeuzes. Voor deze analyses zijn er door de deelnemers uit het MARVEL-model twee beleidskeuzes geselecteerd: 'Forensisch onderzoek' en 'Capaciteit politie'.⁶

Bij wijze van voorbeeld is onderzocht wat het meeste effect heeft: investeren in IGP of in forensisch onderzoek. Hierbij is aangenomen dat een investering enerzijds leidt tot het meer en beter uitvoeren van IGP en anderzijds tot meer ontwikkeling op het gebied van forensisch onderzoek. Er zijn twee analyses uitgevoerd. In de eerste analyse zijn alle factoren van IGP verhoogd, waarbij alle overige variabelen gelijk bleven. In de tweede analyse is de ontwikkeling in forensisch onderzoek verhoogd en zijn alle andere factoren, en dus ook die van IGP, gelijk gebleven. De resultaten van deze twee analyses zijn vergeleken. Uit deze analyse volgt dat beide investeringen leiden tot een stijging in het aantal aanhoudingen en opgeloste zaken. Investeren in forensisch onderzoek laat echter een snellere stijging van het aantal opgeloste



Figuur 3 laat alleen het effect van IGP zien en neemt dus geen veranderingen in andere factoren mee, zoals meer of minder capaciteit. De verticale as geeft het aantal weer: L = laag, G = gemiddeld en H = hoog, dat wil zeggen dat bijvoorbeeld het aantal aanhoudingen op korte termijn gemiddeld is en op de lange termijn hoog.

zaken zien, terwijl investeren in IGP juist leidt tot een snellere stijging van het aantal aanhoudingen. Beide laten nauwelijks een verandering zien in het aantal aangiften.

Stel nu dat niet extra geïnvesteerd wordt in forensisch onderzoek. Er wordt wel geïnvesteerd in IGP en stel dat de capaciteit van de politie afneemt. In het model zijn de factoren voor IGP verhoogd en is tegelijkertijd de capaciteit van de politie verlaagd; alle overige factoren bleven onveranderd. Dan blijkt dat investeren in IGP, terwijl de capaciteit van de politie afneemt, in eerste instantie in een forse daling van het aantal aanhoudingen en opgeloste zaken resulteert. Op termijn neemt het aantal aanhoudingen en opgeloste zaken langzaam toe. Het duurt dan nog wel een hele tijd voordat de opgelopen daling tenietgedaan is. Uit dit soort voorbeelden van resultaten blijkt dat de effecten van IGP vooral op de middellange en lange termijn zichtbaar worden, terwijl bijvoorbeeld het verminderen van capaciteit direct gevolg heeft voor het presteren van de politie. Ook blijkt dat de effecten van IGP beïnvloed kunnen worden door andere beleidskeuzes. Let wel: deze resultaten zijn niet representatief voor de Nederlandse politie, gegeven de eerdergenoemde beperkingen. Ze laten wel zien welke analysemogelijkheden MARVEL biedt om effecten van IGP bij de Nederlandse politie te bestuderen.

Beleving deelnemende korpsen

De algemene respons van de vertegenwoordigers van de korpsen die hebben meegewerkt aan dit project en het KLPD was, weliswaar na enige scepsis bij aanvang, dat MARVEL ondersteunt bij een goede analyse van de effecten van maatregelen op de prestatie van de politie. De eindconclusie van de deelnemende korpsen is dat MARVEL helpt om meer inzicht te krijgen in de effecten van

IGP en tevens in die van andere factoren binnen de politie. Dit inzicht zou de deelnemers kunnen ondersteunen in het leggen van prioriteiten bij de invoering van het brede concept van IGP.

Conclusies en aanbevelingen

Het is zinvol en mogelijk gebleken om methodisch naar de effecten van invoering van IGP te kijken. Op deze manier worden alle factoren rondom de prestatie van de politie meegenomen en niet alleen IGP; hiervoor zijn verschillende gezichtspunten door de korpsen ingebracht. Door alle factoren visueel in kaart te brengen worden de verschillende verbanden zichtbaar gemaakt en daarmee een stuk inzichtelijker. De analyse leidt tot meer inzicht in de effecten van IGP en geeft daarnaast ook de effecten van IGP in vergelijking tot andere beleidskeuzes weer. Het gebruik van een dergelijke effectanalyse bij de invoering van IGP zorgt voor een transparant en traceerbaar proces waarmee de politie in staat wordt gesteld onderbouwde keuzes te maken in het verandertraject om te komen tot één informatiegestuurde organisatie.

Vanuit de ervaringen van dit project bevelen de auteurs aan de methode MARVEL breder toe te passen voor het kijken naar effecten van IGP. Hierbij is het van belang meer korpsen te betrekken en de context van veelvoorkomende criminaliteit uit te breiden. <<

Noten

1) Kop, N. en Klerks, P., Doctrine Politie-academie. Intelligentie-gegestuurd politiewerk, Politieacademie en Programma Intelligence Politie Nederland, Apeldoorn, 2009.

2) Het programma Intelligence ondersteunt tot 12-12-2012 de implementatie van het Nationaal Intelligence Model (NIM). Het NIM, ontwikkeld onder de verantwoordelijkheid van de Raad van Hoofddcommissarissen, is één richtinggevende concernbrede visie op de informatiehuishouding

van de Nederlandse politie. Het geeft aan op welke wijze informatie van de politie op de informatieprocessen stuurt. 3) Deze vijf korpsen zijn Gelderland-Zuid, Hollands Midden, Kennemerland, Limburg-Zuid en Midden- en West-Brabant. 4) Zie: www.informatiegestuurdwerken.nl. 5) Zijderfeld van, dr. ir. E.J.A. (2007). MARVEL - Principles of a Method for semi-qualitative system behaviour and policy analysis. System Dynamics Society

Conference 30 July-2 August 2007, Boston, Massachusetts, USA (<http://systemdynamics.org/conferences/2007/proceed/papers/VAN%20Z213.pdf>). 6) Forensisch onderzoek is geselecteerd vanwege de grote investeringen die momenteel gedaan worden op dit gebied, Havank III was bijvoorbeeld net in de lucht. Daarnaast is gekozen voor de capaciteit van de politie vanwege de aangekondigde bezuinigingen.

» Implementatie IGP leidt niet per definitie tot stijging van alle prestatie-indicatoren