

Vergaderjaar 2015–2016

29 628

Politie

Nr. 582

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2015

In het overleg met uw Kamer over de herijking van het realisatieplan op donderdag 10 september is gevraagd om een nadere toelichting op de omvang en de dekking van de hogere reorganisatiekosten (Handelingen II 2014/15, nr. 111, debat over de reorganisatie bij de Nationale Politie). Ik licht in deze brief toe wat de aard en omvang is van de reorganisatiekosten en hoe deze in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017–2020 zijn verwerkt.

Aard en omvang

Nog voor de nieuwe politiewet in werking trad werd rekening gehouden met het ontstaan van frictiekosten door de vorming van de nieuwe politieorganisatie. In 2012 was de verwachting dat de reorganisatie van de politie in totaal circa € 230 miljoen zou gaan kosten. Op dat moment had de reorganisatie zelf beperkt vorm gekregen en waren frictiekosten enkel op basis van algemene aannames in beeld te brengen. Bovendien waren er nog geen definitieve afspraken met de vakbonden gemaakt over sociaal flankerend beleid. Ook de duur van de reorganisatie was niet zeker.

Onder frictiekosten worden in elk geval de volgende kostenposten begrepen:

1. Opleidingskosten die voortkomen uit her-, om- en bijscholing van medewerkers.
2. Kosten die samenhangen met outplacement van medewerkers.
3. Vergoedingen voor verhuiskosten van medewerkers.
4. Kosten voor woon-werkverkeer als afgesproken in het sociaal statuut.
5. Kosten als gevolg van het inzetten van stimuleringspremies om aan te zetten tot vertrek.
6. Kosten door het toepassen van loonsuppletie.
7. Kosten die gemaakt worden door de Plaatsingsadviescommissie.
8. De kosten voor het in stand houden van de programmaorganisatie reorganisatie.

9. Kosten voor registratie, organisatie en monitoring.
10. Lasten als gevolg van tijdelijke huisvesting voor medewerkers.
11. Friciekosten in de bedrijfsvoering als gevolg van externe inhuur.

Om de reorganisatiekosten op te vangen is aanvullend op de reguliere bekostiging van de politie oorspronkelijk een bedrag van € 230 miljoen beschikbaar gekomen. Van deze € 230 miljoen is € 100 miljoen, bedoeld voor de vorming van het Politiedienstencentrum (PDC), afkomstig uit het eigen vermogen van de toenmalige politiekorpsen. Deze € 100 miljoen is beschikbaar gekomen via de vermogensconversie die in 2009 is doorgevoerd. Aanvullend is € 130 miljoen aan extra middelen voor de vorming van de Nationale Politie vanuit het departement aan het politiebudget toegevoegd.

Gelijktijdig met de herijking van het realisatieplan voor de nieuwe politieorganisatie zijn op basis van de meest actuele prognoses de incidentele frictiekosten van de reorganisatie herijkt. Deze verwachting laat zien dat de reorganisatiekosten uitkomen op een totaal bedrag van circa € 460 miljoen.

De hogere inschatting van de reorganisatiekosten ten opzichte van de eerdere inschatting uit 2012 hangt in belangrijke mate samen met het moment waarop de reorganisatie daadwerkelijk vorm krijgt. Dit moment komt later dan aanvankelijk de bedoeling was, met hogere frictiekosten als gevolg. Zo moet de programmaorganisatie die de vorming van de Nationale Politie begeleidt, langer intact gehouden worden. Ook is er voor de continuïteit van en benodigde kennis over de bedrijfsvoering voor een langere periode meer externe inhuur nodig zoals ik in het overleg met uw Kamer en mede op advies van de COR heb aangegeven. Verder is er inmiddels meer detailinzicht in de effecten van de personele plaatsing en het effect daarvan op het beslag op voorzieningen uit het flankerend beleid. Daarbij komt dat flankerende voorzieningen uit het voorfasebeleid stevig zijn ingezet om de beoogde niet operationele sterkte en het gewenste aantal leidinggevendenden sneller te bereiken, met incidenteel hogere kosten als gevolg. Deze hogere lasten waren in 2012 nog niet voorzien en werken door in de omvang van de reorganisatiekosten.

In de onderstaande tabel zijn de inschattingen van de reorganisatiekosten in 2012 en 2014 in miljoenen euro's weergegeven.

Kostensoorten	2012	2014
Opleidingen	16	9,8
Outplacement	5	7,5
Verhuizingen	25	25
Woon-werkverkeer reorganisatie	68	159
Stimulering van vertrek	30	90
Loonsuppletie	8	8
Programmaorganisatie	31,5	82
PAC	4	4
Huisvesting	40	24,3
Administratie	4,5	4,5
Bedrijfsvoering	Afwezig	46
Totaal	232	460,1

De inschattingen van de reorganisatiekosten die nu in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017–2020 zijn opgenomen zijn met meer actuele kennis van de reorganisatie onderbouwd in vergelijking met de inschattingen uit 2012. Van belang is wel om te onderkennen dat ook de reorganisatiekosten die nu in de begroting van de politie zijn opgenomen

een onderbouwde inschatting zijn en dat in de realiteit van de reorganisatie wijzigingen kunnen optreden die om bijstelling vragen.

Dekking binnen de begroting 2016 en meerjarenraming 2017–2020

Uitgangspunt voor het opstellen van de begroting 2016 en meerjarenraming 2017–2020 van de politie vormt de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016–2019. Nieuwe ontwikkelingen, nieuwe inschattingen en nieuw beleid brengen mutaties met zich mee die in de nieuwe begroting en meerjarenraming worden verwerkt. Zowel in de baten als in de lasten.

De financiële ruimte om de hogere reorganisatiekosten met een omvang van € 230 miljoen op te vangen is beschikbaar gekomen doordat de lasten van zowel de reorganisatie als de reguliere bedrijfsvoering anders uitvallen dan werd gedacht ten tijde van het opstellen van de begroting 2015 en meerjarenraming 2016–2019, en ten dele door herschikking van lasten binnen de begroting. Hogere en lagere lasten heffen elkaar op. Onder meer als gevolg van maatregelen die in het kader van de reorganisatie worden genomen. De betreffende posten worden hieronder toegelicht.

- Vanaf de begroting 2014 zijn fors hogere lasten voor regulier woon-werkverkeer opgenomen in de begroting van de politie. Als gevolg van de vorming van de nieuwe politieorganisatie, de centralisatie van werkzaamheden en het aanpassen van de huisvesting aan de nieuwe politieorganisatie werden hogere lasten voor woon-werkverkeer verwacht. Dit betreft niet de hogere lasten voor woon-werkverkeer als gevolg van de hogere vergoeding in het sociaal statuut (LSS) die deel uitmaken van de reorganisatiekosten, maar de reguliere lasten voor woon-werkverkeer. De destijds opgestelde ramingen zijn herzien met als resultaat het terugbrengen van de oorspronkelijk opgenomen lasten voor woon-werkverkeer in de komende jaren. De ruimte die door lagere lasten voor woon-werkverkeer ontstaat is gebruikt om de hogere reorganisatiekosten op te vangen.
- De omvangrijkere toepassing van uitstroom bevorderende maatregelen, met name de zogenaamde 18 maandenregeling, leidt tot een lagere bezetting in 2016 en 2017 dan ten tijde van het opstellen van de begroting 2015 werd gedacht. De omvangrijkere toepassing van deze maatregelen brengt wel lasten met zich mee die onderdeel uitmaken van de hogere reorganisatiekosten. Gevolg is dat een deel van het niet operationeel personeel waarmee rekening gehouden werd in de lasten van de begroting 2015, er in de huidige verwachting niet meer zal zijn. De overbezetting van de niet operationele sterkte is versneld afgebouwd. Er is geen sprake van structurele vervanging. De financiële ruimte die ontstaat door de lagere personeelslasten die hiervan het gevolg zijn is gebruikt om de hogere reorganisatiekosten op te vangen.
- In vergelijking met de begroting 2015 en meerjarenraming 2016–2019 heeft een herschikking van lasten plaatsgevonden tussen het reguliere budget voor verbindingen en automatisering en het budget voor het Aanvalsprogramma Informatievoorziening (BAVP). Voor de begroting 2016 zijn meer lasten toebedeeld aan het BAVP. De financiële ruimte die hierdoor in het reguliere budget ontstaat is ingezet om de hogere reorganisatiekosten op te vangen. De meerkosten voor het BAVP worden opgevangen in de bestemmingsreserve die hiervoor is gevormd. De omvang van deze bestemmingsreserve is in de begroting 2016 afdoende om de meerkosten van het BAVP tot en met 2017 op te vangen. Na 2017 is er gegeven de huidige verwachtingen geen sprake meer van meerkosten voor het BAVP. Wel zal als onderdeel van een onderzoek naar de omvang van de benodigde materiële lasten

gekeken worden naar het structureel benodigde lastenniveau voor verbindingen en automatisering.

- Tot slot waren in de begroting 2015 en in het verlengde daarvan in de concept begroting 2016 meerjarig materiële lasten begroot met een onzeker karakter. Deze lasten waren onverdeeld en bedoeld om tegenvallers op te vangen. Besloten is om deze materiële lasten meerjarig te verlagen. De financiële ruimte die daardoor ontstaat is gebruikt om de hogere reorganisatiekosten op te vangen. Hoewel dit betekent dat het risicoprofiel in de begroting toeneemt, is in overleg met de politie vastgesteld dat dit verantwoord is.
- In vergelijking met de begroting 2015 worden in de begroting 2016 voor het jaar 2016 binnen de gestelde bestedingsvoorwaarden lasten opgevangen met openstaande rijksbijdragen die beschikbaar zijn op de balans. Daarmee is binnen de reguliere bekostiging van de politie in 2016 ruimte ontstaan om de hogere reorganisatiekosten op te vangen.

In de onderstaande tabel is de financiële ruimte weergegeven die in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017–2020 is ontstaan en gebruikt wordt om de hogere reorganisatiekosten op te vangen. Het bedrag van € 230 miljoen aan hogere reorganisatiekosten lijkt omvangrijk. Dit bedrag is echter verdeeld over de periode 2016–2019 en moet gezien worden in het licht van een jaarlijkse besteding van ca. € 5 miljard per jaar. In dat licht is € 230 miljoen in de periode 2016–2019 een herschikking van ca. 1% van het totaal.

Opgevangen uit	2016	2017	2018	2019	Totaal
Woon-werkverkeer regulier	10	10	10	10	40
Personeelslasten	25	25			50
Materieel V&A	30				30
Materieel onverdeeld	30	20	20	20	90
Openstaande Rijksbijdragen	20				20
Totaal	115	55	30	30	230

In de onderstaande tabel zijn meerjarig de reorganisatiekosten opgenomen zoals ze in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017–2020 zijn opgenomen. Deze lasten worden opgevangen met de al voorziene middelen voor de vorming van de nieuwe politieorganisatie en de financiële ruimte in de bovenstaande tabel.

Reorganisatiekosten	t/m 2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
X € 1 miljoen	103	79	130	64	51	34	460

De toelichting op de financiële ruimte waarmee de hogere reorganisatiekosten worden opgevangen laat zien dat de met de Tweede Kamer en het gezag afgesproken operationele sterkte er niet door wordt geraakt. De afgesproken operationele doelsterkte van 49.500 FTE die na de reorganisatie op termijn bereikt moet worden blijft gegarandeerd. Deze is wel kleiner dan de feitelijke operationele sterkte op dit moment. De daling van de huidige operationele sterkte naar de afgesproken omvang was al opgenomen in de begroting 2015 en draagt niet bij aan het opvangen van de hogere reorganisatiekosten. De daling van de personeelslasten die gebruikt wordt om de hogere reorganisatiekosten op te vangen heeft, los van een beperkte groep leidinggevenden, geen betrekking op de operationele sterkte maar op de niet operationele sterkte.

Ook worden de hogere reorganisatiekosten niet opgevangen met het eigen vermogen van de politie. Wel is het zo dat de financiële ruimte die nu gebruikt wordt om hogere reorganisatiekosten op te vangen logischerwijs niet alternatief kan worden ingezet, ofwel ten gunste van het resultaat en de algemene reserve komt.

De reorganisatiekosten binnen de bredere financiële situatie van de politie

De begroting 2016 van de politie is met de kennis van nu reëel en uitvoerbaar. Inclusief de dekking van de hogere reorganisatiekosten. Wel is van belang om daarbij te onderkennen dat een begroting een inschatting is. Zorgvuldig onderbouwd en beredeneerd, maar toch een inschatting. In de uitvoeringspraktijk kunnen zich altijd mee- en tegenvallers voordoen. De hogere reorganisatiekosten en de financiële ruimte waarmee die worden opgevangen moeten ook gezien worden in de totale financiële positie van de politie die hier om die reden kort wordt toegelicht.

De begrotingsuitvoering vraagt om een strakke financiële sturing en kent de nodige risico's die ook in de begroting zijn benoemd. Zoals ik in de herijkingsnota ook heb benoemd zal ik nauwkeurig volgen of besparingen ook daadwerkelijk in het thans voorziene ritme worden gerealiseerd en indien nodig daarop bijsturen. Vertraging van de bundeling van de bedrijfsvoering kan effect hebben op het besparingsritme. De realisatie van de besparingen zal de komende periode nauwkeurig worden gevolgd. Als opmaat naar de begroting 2017 en verder zal ik kritisch bezien of de thans voorziene omvang van het budget voor de materiële lasten de thans bekende ambities ten aanzien van prestaties, dienstverlening, kwaliteit personeel, huisvesting, ICT et cetera duurzaam gerealiseerd kunnen worden. Daartoe laat ik een onderzoek uitvoeren.

De algemene reserve van de politie is bedoeld om onverwachte tegenvallers te kunnen opvangen. De omvang ervan was in het verleden voor dit doel in relatie tot andere organisaties binnen de overheid relatief groot, maar is bij de vorming van de nationale politie teruggebracht tot binnen de in de regelgeving vastgelegde grenzen. Inzet van de algemene reserve voor andere doeleinden dan het opvangen van onverwachte tegenvallers is gezien de huidige omvang niet zonder risico's en is dan ook niet opgenomen in de begroting 2016.

Het verloop van de algemene reserve vanaf de start van het nieuwe politiebestedel in 2013 is als volgt:

Algemene reserve	Bedragen x 1.000
Openingsbalans	332.141
Stand ultimo 2013	261.712
Stand ultimo 2014	251.339

In 2015 is nog inzet van de algemene reserve voorzien naast verwerking van het resultaat over 2015. Vanaf 2016 vindt in de nu voorliggende begroting naast verwerking van het resultaat geen inzet van de algemene reserve meer plaats. Niet voor het opvangen van hogere reorganisatiekosten en niet voor andere doeleinden. Verwachting in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017–2020 is dat de algemene reserve vanaf 2016 als gevolg van de verwerking van het resultaat weer toeneemt. Dit binnen de bandbreedte die daarvoor in de regelgeving is opgenomen.

In het besluit financieel beheer politie is vastgelegd dat de politie deelneemt aan schatkistbankieren bij het Ministerie van Financiën zoals ook gebruikelijk is bij bijvoorbeeld agentschappen en andere diensten binnen de overheid. De politie kan daarmee leningen (vreemd vermogen) aangaan voor investeringen in materiële vaste activa zoals huisvesting en vervoermiddelen. De algemene reserve (eigen vermogen) is bedoeld om onverwachte tegenvallers in de exploitatie op te vangen en niet voor financiering van investeringen.

De politie is bij de start van het nieuwe politiebestedel in 2013 nog niet overgegaan tot het aantrekken van leningen bij het Ministerie van Financiën ten behoeve van investeringen in materiële vaste activa. De afgelopen jaren zijn deze investeringen voorlopig gefinancierd vanuit de lopende middelen van de politie. Ook zijn vanuit de lopende middelen eind vorig jaar aanzienlijke bedragen afgelost aan oude leningen. Recent is de politie, conform de reguliere systematiek van schatkistbankieren, een lening aangegaan van € 600 miljoen. De leenbehoefte van de politie was al in een eerdere fase opgenomen in de begroting 2015 (toen € 500 miljoen), die vorig jaar in de Tweede Kamer is besproken en daarna door de Minister is vastgesteld. Deze lening is nu verstrekt per 15 september 2015. De afschrijvingen waarmee de lening wordt afgelost en rente passen binnen de exploitatie van de politie.

De omvang van de algemene reserve en het aantrekken van leningen staan los van de hogere reorganisatiekosten en het opvangen daarvan. De financiële positie van de politie is gezond maar heeft een strakke financiële sturing.

Algemene Rekenkamer

Ik heb in de AO Politie van 10 september 2015 toegezegd een verzoek te doen aan de Algemene Rekenkamer om het aanvullende bedrag van € 230 miljoen aan reorganisatiekosten bij de Nationale Politie te onderzoeken. Conform de motie van het lid Segers c.s. (Kamerstuk 29 628, Nr. 573) betreft dit onderzoek naar: «de kosten van de herijking van de reorganisatie van de Nationale Politie, en de gevolgen daarvan voor de meerjarenbegroting en de financiële stabiliteit van de Nationale Politie op de lange termijn.»

Ter uitvoering van dit verzoek heeft overleg plaatsgevonden met de Algemene Rekenkamer over de vraag of en hoe de Algemene Rekenkamer kan voldoen aan mijn verzoek. Daarbij zijn de mogelijkheden om op korte termijn te kunnen voldoen aan de door de Kamer geuite wens inhoudelijk besproken. Op basis van dit overleg concludeer ik dat het, los van de benodigde doorlooptijd, in deze fase vanwege helderheid van rollen voor de Algemene Rekenkamer niet opportuun is onderzoek te doen. Het gaat bij dit verzoek immers om voorgenomen uitgaven en niet om een onderzoek naar gedane uitgaven. De Algemene Rekenkamer en ik zijn van mening dat de vraag naar de onderbouwing en dekking van de 230 miljoen euro daarom vooralsnog onderwerp van gesprek moet zijn tussen uw Kamer en mij.

De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven bij haar jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek na te zullen gaan of het geld rechtmatig is uitgegeven en of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur