

Normkostenonderzoek Nederlandse Politie

Een onderzoek naar de betaalbaarheid van de operationele sterkte op lange termijn

DEEL 1: Management Rapportage

Uitgebracht aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties en
Korpsbeheerdersberaad

Auteur(s): Renee Anninga
Feico Giesing
Remko Jaspars
Arnold Jousma
Eveline Lensink
Johan Pannekoek
Roelant Reijmerink
George Straatman
Peter Verstege

Reviewer: Mathieu van Bergen

Kenmerk:

Drs. G.J. Straatman RA

Gevolmachtigde

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Achtergrond en aanleiding	3
1.2 Doelstelling en aanpak	3
1.3 Uitgangspunten van het onderzoek	4
1.4 Bronverantwoording & Leeswijzer	6
2. Actualisatie van de lasten en baten 2002-2008	7
2.1 Werkwijze	7
2.2 Lastenontwikkeling 2002-2008	8
2.3 Batenontwikkeling 2002-2008	11
3. Ontwikkeling baseline lasten en prognose baten	14
3.1 Ontwikkeling van de baseline	14
3.2 Prognose baten 2016	16
4. Verwachte ontwikkelingen 2009-2016	18
5. Scenarioanalyse	20
5.1 Uitgangspunten maximale scenario	20
5.2 Uitgangspunten midden scenario	22
5.3 Vergelijking scenario's en bevindingen ten aanzien van de normkosten	24
6. Betaalbaarheid	25
7. Risico's en kansen voor de betaalbaarheid	27
8. Conclusies en aanbevelingen	31
8.1 Conclusies	31
8.2 Aanbevelingen	33

1. Inleiding

Voorliggend rapport betreft de managementrapportage van de resultaten van het Normkostenonderzoek Nederlandse Politie. Deloitte heeft dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie, en het Korpsbeheerdersberaad. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2009 tot en met april 2010. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de achtergrond en aanleiding, de doelstelling en aanpak, de uitgangspunten en bronverantwoording van dit onderzoek.

1.1 Achtergrond en aanleiding

In het onderhandelingsakkoord van september 2009 is afgesproken onderzoek te doen naar de verwachte (ontwikkeling van de) kosten van de Nederlandse Politie in de periode 2009-2016, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt of, gegeven de huidige omvang van de operationele sterkte, de Nederlandse Politie op termijn betaalbaar is, uitgaande van het beschikbare budget.

Deze managementrapportage bevat een samenvatting van de resultaten van het hierboven genoemde onderzoek. Voor de volledige rapportage verwijzen wij naar de Technische Rapportage.

1.2 Doelstelling en aanpak

Doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de betaalbaarheid van de operationele sterkte. De centrale vraag die beantwoord dient te worden is:

“Is de operationele sterkte van de Nederlandse Politie op langere termijn betaalbaar binnen de kaders van het beschikbare budget?”

Om antwoord te geven op deze vraag zijn de volgende stappen doorlopen:

- 1. Inzichtelijk maken van de ontwikkeling van lasten en baten van de Nederlandse Politie in de periode 2002-2008:** het inzichtelijk maken van de genormaliseerde, reële lasten- en batenontwikkeling van de Nederlandse Politie in de periode 2002-2008.
- 2. Inventariseren van ontwikkelingen en mogelijke financiële consequenties:** in kaart brengen van de ontwikkelingen op het gebied van personeel, ICT en huisvesting.
- 3. Bepalen normkosten 2016 door middel van trend- en scenarioanalyse:** de normkosten in 2016 geprognosticeerd.

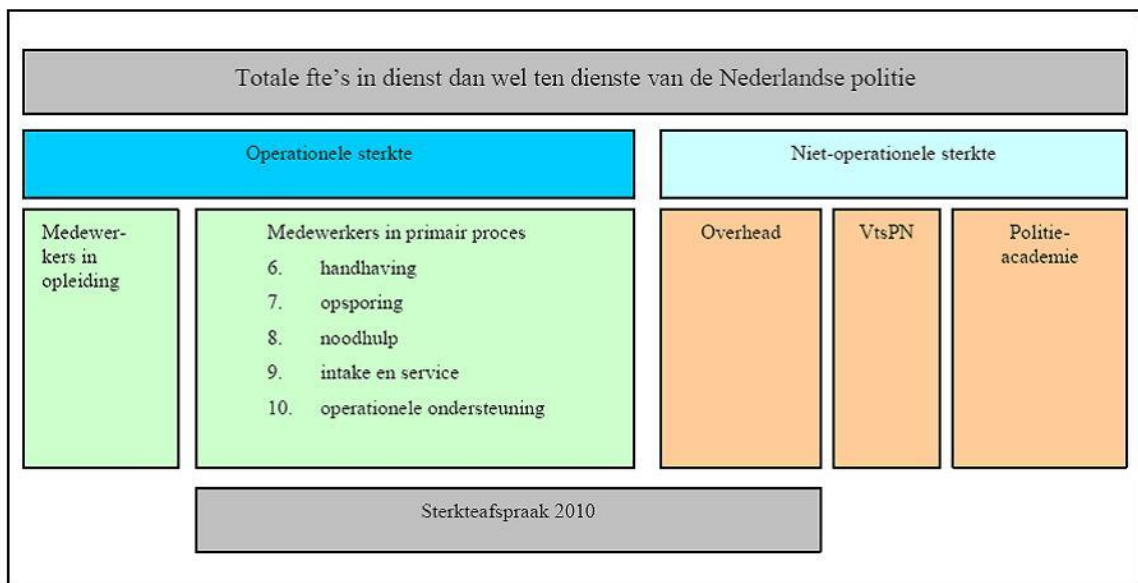
4. **Bepalen van de betaalbaarheid:** in hoeverre is de operationele sterkte op langere termijn betaalbaar

1.3 Uitgangspunten van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd met inachtneming van de hierna genoemde uitgangspunten. Tevens is uitgegaan van de randvoorwaarden van het huidige Politiebestel. Belangrijke uitgangspunten voor het normkosten onderzoek zijn:

- **Constante operationele sterkte van 48.062 fte**

In het onderzoek wordt, conform de afspraak in het onderhandelingsakkoord, uitgegaan van een gelijkblijvende operationele sterkte van 48.062 fte, zoals opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 november 2009. Dit is inclusief 6.792 fte aspiranten en medewerkers in opleiding (peildatum 31-12-2008). Hierbij wordt aangesloten bij de definitie en omvang van de operationele sterkte zoals opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer d.d. 10 november 2009 (zie onderstaande figuur).



Figuur: Indeling operationele sterkte (bron: brief aan de Tweede Kamer d.d. 10 november 2009,)

- **Formatie = Bezetting**

In dit onderzoek wordt aangenomen dat, naar de toekomst toe, de formatie gelijk is aan de bezetting.

- **Toerekening van de kosten niet-operationele sterkte via omslagsystematiek** De kosten van de niet-operationele sterkte worden toebedeeld aan de operationele sterkte in het Normkostenmodel. Zo ontstaat een (integrale) kostprijs per fte

operationele sterkte bestaande uit: operationele kosten en de niet operationele kosten van de regiokorpsen (inclusief het KLPD), de kosten van de vtsPN en de Politieacademie.

- **Gelijkblijvende prestaties/ taken van de Nederlandse Politie**
In het onderzoek wordt uitgegaan van gelijkblijvende prestaties/ taken van de Nederlandse Politie naar de toekomst toe, voor zover dit in de beïnvloedings sfeer van de Nederlandse Politie ligt. De verwachte effecten van de voor de Nederlandse Politie exogene ontwikkelingen zijn trendmatig meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn: (1) verscherpte eisen aan brandveiligheid en (2) algemene eisen vanuit arbo wetgeving etc.
- **Bijzondere positie van het KLPD**
De bijzondere positie van het KLPD maakt dat de baten en lasten van het KLPD niet direct ‘zinnig’ zijn te vergelijken met de baten en lasten van de regiokorpsen. De opdracht van het onderzoek is te komen tot een integrale kostprijs per operationele fte. Daarnaast is ook het besparingspotentieel in de kosten van de Nederlandse Politie als totaal op dit moment nog niet (voldoende betrouwbaar) aan de te onderscheiden entiteiten toe te wijzen. Vanaf het bepalen van de normkosten (stap 3) wordt de KLPD daarom niet meer separaat beschouwd.
- **Prognose van het budgettaire kader**
De prognose voor het budgettaire kader voor de Nederlandse Politie is gebaseerd op de baten zoals deze zijn opgenomen in de meerjarenraming van de decembercirculaire 2009.
- **Prijspeil 2009**
In het Normkostenmodel wordt lasten en baten uitgedrukt in prijspeil 2009. Dit geldt voor de gerealiseerde lasten en baten in de periode 2002-2008, en voor de prognose naar 2016. Dit sluit aan bij het prijspeil zoals dit is gehanteerd in de decembercirculaire 2009.
- **Geen verbijzondering van normkosten naar werksoorten**
In overleg met de stuurgroep is besloten de normkosten in dit onderzoek niet te verbijzonderen naar werksoorten. Dit volgt uit het feit dat de realisatiegegevens van baten en lasten van de Nederlandse Politie, uitgezonderd de directe salarislasten, niet per werksoort geregistreerd worden dan wel betrouwbaar achteraf toe te delen zijn aan de verschillende werksoorten. Wij adviseren om voor toekomstige onderzoeken deze verbijzondering wel te maken. Dit vraagt overigens veel van de wijze van informatieverzameling en registratie bij zowel de Nederlandse Politie als ook bij het Ministerie van BZK.

- **Eliminatie financiële transacties tussen de verschillende entiteiten binnen de Nederlandse politie**

Tussen de politiekorpsen onderling en tussen de politiekorpsen, de vtsPN en de Politieacademie anderzijds vinden financiële transacties plaats. Om dubbel telling in baten en lasten te voorkomen, zijn deze transacties geëlimineerd. Als gevolg van deze eliminaties kunnen op het niveau van individuele entiteiten saldi ontstaan, die afwijken van de resultaten van die entiteiten als deze zelfstandig beschouwd zouden worden. Deze saldi zijn niet afzonderlijk te beschouwen als resultaten in relatie tot de kostendekkendheid van de betreffende afzonderlijke entiteiten.

- **Normkosten en betaalbaarheid voor de Nederlandse Politie als geheel**

In de eerste twee stappen van het onderzoek (analyse fase) wordt een onderscheid gemaakt naar de verschillende entiteiten binnen de Nederlandse Politie. Op de brondata hebben eliminaties plaatsgevonden en zijn besparingen gesignaleerd welke niet direct zijn te kwantificeren op het niveau van de verschillende entiteiten. Dit onderzoek geeft derhalve geen inzicht in de normkosten en de betaalbaarheid op het niveau van de verschillende entiteiten, maar alleen op het niveau van de Nederlandse politie

1.4 Bronverantwoording & Leeswijzer

Voorliggend onderzoek is gebaseerd op zowel kwantitatieve (financiële en personele data) als kwalitatieve data. Voor de kwantitatieve data zijn gegevens gebruikt uit onder meer het Politie beleidsinformatiesysteem (Polbis) en jaarrekeningen van de entiteiten. Voor de kwalitatieve data is informatie gebruikt van de regiokorpsen, de vtsPN, de Politieacademie en de Ministeries. De gegevens zijn gevalideerd alvorens deze binnen dit onderzoek zijn gebruikt.

Dit rapport bevat de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2: actualisatie van de lasten- en baten 2002-2008
- Hoofdstuk 3: ontwikkeling baseline lasten en prognose baten
- Hoofdstuk 4: verwachte ontwikkelingen 2009-2016
- Hoofdstuk 5: scenarioanalyse
- Hoofdstuk 6: betaalbaarheid
- Hoofdstuk 7: risico's en kansen voor de betaalbaarheid
- Hoofdstuk 8: conclusies en aanbevelingen

2. Actualisatie van de lasten en baten 2002-2008

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de genormaliseerde, reële ontwikkeling van de lasten en baten van de Nederlandse Politie in de periode 2002-2008. Het hoofdstuk start met een toelichting op de werkwijze. Daarna wordt achtereenvolgens ingegaan op de lasten- en batenontwikkeling in 2002-2008. Hierbij worden zowel de totale lasten en baten als de lasten en baten per operationele fte weergegeven.

2.1 Werkwijze

Om inzicht te verkrijgen in de genormaliseerde, reële ontwikkeling van de lasten en baten van de Nederlandse Politie in de periode 2002-2008, zijn de gerealiseerde baten en lasten van de 25 regiokorpsen, het KLPD, de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) en de Politieacademie, verwerkt in een normkostenmodel (rekenmodel). Vervolgens zijn in het model¹ (zie ook onderstaande figuur):

- a) correcties uitgevoerd op de gegevens uit Polbis om ervoor te zorgen dat baten en lasten die op bedrijfseconomische gronden gesaldeerd beschouwd moeten worden, ook daadwerkelijk gesaldeerd zijn en daarmee de baten en lasten niet te hoog weergegeven worden;
- b) eliminaties uitgevoerd om dubbeltelling van baten en lasten als gevolg van transacties tussen de verschillende Politieorganisaties te voorkomen
- c) correcties uitgevoerd om te komen tot een genormaliseerd beeld van baten en lasten door uitzonderlijke eenmalige ontwikkelingen met grote impact op de lasten en/of baten te elimineren
- d) de baten en lasten vertaald van lopend prijspeil naar het prijspeil 2009.

Het doorlopen van bovenstaande stappen levert een beeld van de totale genormaliseerde reële lasten en baten op van de Nederlandse Politie. Deze worden in de volgende figuur weergegeven.

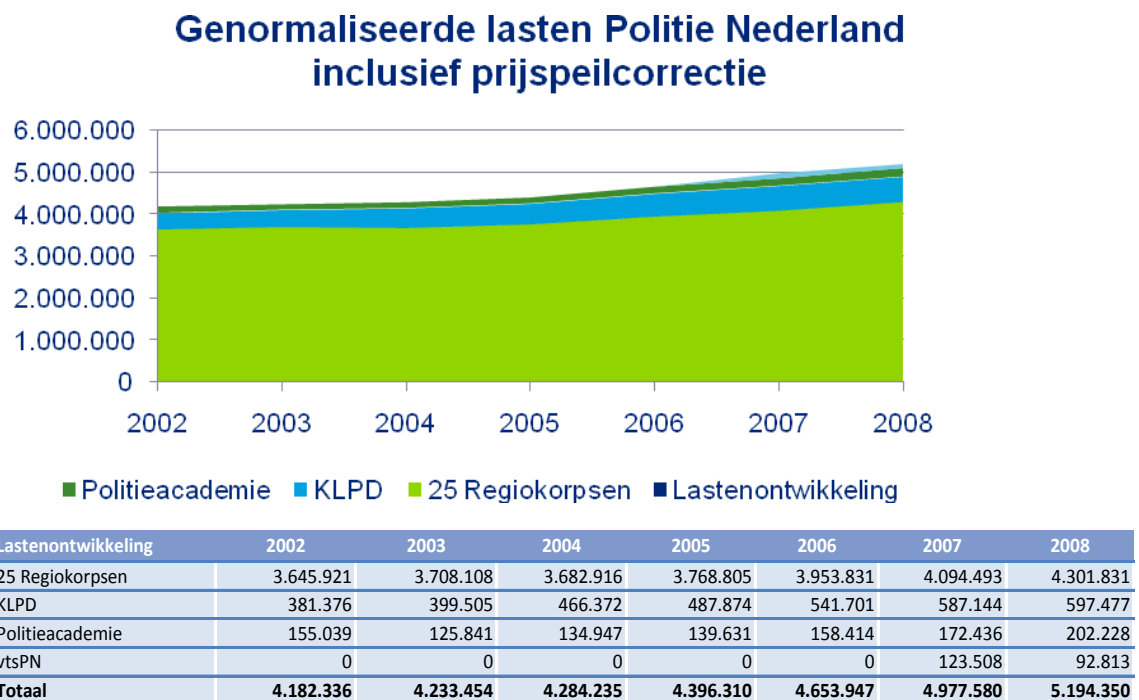


Figuur: Schematische weergave actualisatie lasten en baten 2002-2008

¹ Voor een meer gedetailleerde toelichting inclusief cijfermatige weergave van de tussenstappen wordt verwezen naar bijlage 5 van de Technische Rapportage.

2.2 Lastenontwikkeling 2002-2008

In onderstaande figuren wordt een overzicht gegeven van ontwikkeling van de totale genormaliseerde, reële lasten van de Nederlandse Politie en de lasten per operationele fte in de periode 2002 - 2008.

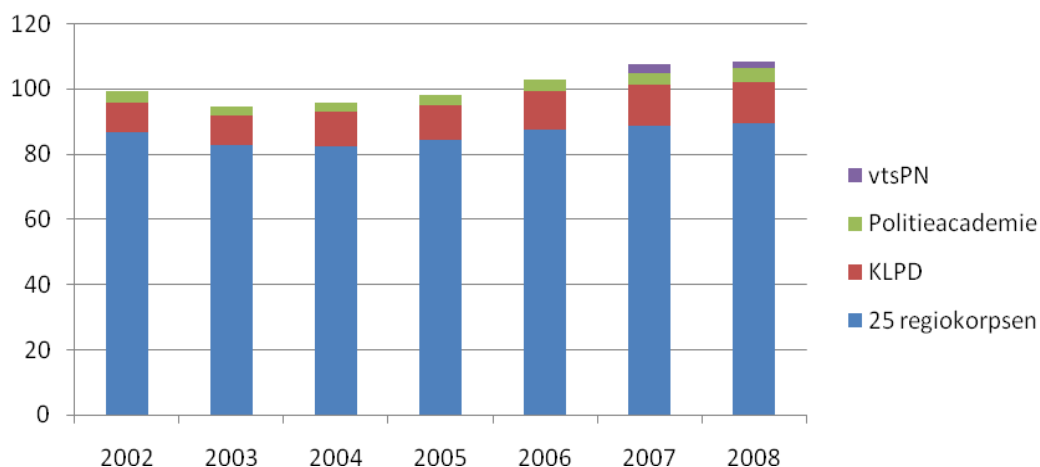


Figuur: Genormaliseerde lasten ontwikkeling² Nederlandse Politie inclusief prijspeil 2009, totale lasten per entiteit³ (bedragen x 1.000)

² In het verleden zijn verschillende taakstellingen opgelegd aan de Nederlandse Politie. Uit het onderzoek is gebleken dat er maatregelen zijn genomen om deze taakstellingen te realiseren. Tegelijkertijd hebben er echter ook andere ontwikkelingen plaatsgevonden (waaronder taakuitbreiding), waardoor per saldo toch sprake is van een lastenstijging.

³ De vtsPN is in 2007 van start gegaan.

Totale lasten per operationele fte



Lasten per operationele fte	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
25 regiokorpsen	86,46	82,75	82,29	84,08	87,21	88,33	89,51
KLPD	9,04	8,92	10,42	10,88	11,95	12,67	12,43
Politieacademie	3,68	2,81	3,02	3,12	3,49	3,72	4,21
vtsPN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,66	1,93
Totale lasten per operationele fte	99,18	94,47	95,73	98,08	102,65	107,38	108,08

Figuur: Totale lasten per operationele fte (genormaliseerd en gecorrigeerd voor prijspeil)⁴ (bedragen x 1.000)

De totale lasten zijn gestegen van € 4,2 miljard in 2002 (prijspeil 2009) naar € 5,2 miljard in 2008 (prijspeil 2009). In deze periode is ook de operationele sterkte (exclusief aspiranten) toegenomen met circa 3.000 fte.

Omgerekend naar lasten per operationele fte leidt dit tot een stijging van € 99.180 (waarvan € 71.320 personele lasten en € 27.860 materiële/overige lasten per operationele fte) in 2002 naar € 108.080 in 2008 (waarvan € 75.083 personele lasten en € 32.997 materiële/overige lasten per operationele fte). De stijging in de lasten per operationele fte wordt zowel veroorzaakt door stijging van de personele lasten (circa 50%) als door stijging in materiële/overige lasten (circa 50%). Redenen hiervoor zijn

⁴ De totale lasten per entiteit (de 25 regiokorpsen, het KLPD, de vtsPN en de Politieacademie) zijn hierbij hoofdelijk omgeslagen over alle operationele fte in dienst van de Nederlandse Politie.

onder meer de nieuwe Cao's in de jaren 2002-2008 en toegenomen eisen aan en inzet van ICT-middelen.

Bij de gepresenteerde stijging is de volgende kanttekening te maken. De kosten van de vtsPN zijn voor het eerst in 2007 in ons model meegenomen. Feitelijk is de vtsPN gestart in juli 2006. De kosten van de rechtsvoorgangers van de vtsPN zijn in de jaren 2002 – 2006 alleen impliciet meegenomen indien en voor zover deze kosten door middel van doorbelastingen van dienstverlening direct ten laste zijn gebracht aan de Regiokorpsen.

De belangrijkste oorzaken voor de kostenstijging in de periode 2002 – 2008 zijn:

- **Personele lasten:** de personele lasten (exclusief KLPD, vtsPN en de Politieacademie) stijgen in de periode 2002 – 2008 met € 474 miljoen (prijspeil 2009).
 - Een belangrijk deel van de stijging wordt gerealiseerd tussen 2007 en 2008. Dit houdt verband met de **huidige CAO** die destijds is geëffectueerd.
 - **Sterkteontwikkeling:** de totale operationele sterkte is tussen 2002 en 2008 gestegen van 42.167 fte (waarvan 3.768 fte aspiranten en 38.399 fte medewerkers primair proces) naar 48.062 fte (waarvan 6.792 fte aspiranten/ medewerkers in opleiding en 41.270 fte medewerkers primair proces). De ontwikkeling in operationele sterkte is mede oorzaak van de kostenstijging in die periode.
- **Verbindingen en automatisering:** de lasten voor verbindingen en automatisering stijgen in de periode 2002 – 2008 van € 217 miljoen naar € 460 miljoen. Dit is het gevolg van de toenemende informatisering die gerealiseerd is door de intensivering van ICT-programma's in de afgelopen jaren.
- **Kosten van het KLPD:** in de kosten KLPD zit een totale stijging van de kosten van €216 miljoen. Deze stijging wordt onder meer veroorzaakt door de stijging van de personele lasten als gevolg van de nieuwe CAO en de toename van de kosten voor verbindingen en automatisering. Ook heeft er bij het KLPD een uitbreiding van het takenpakket plaatsgevonden, waaronder de toevoeging van de Nationale Recherche en Terreurbestrijding.

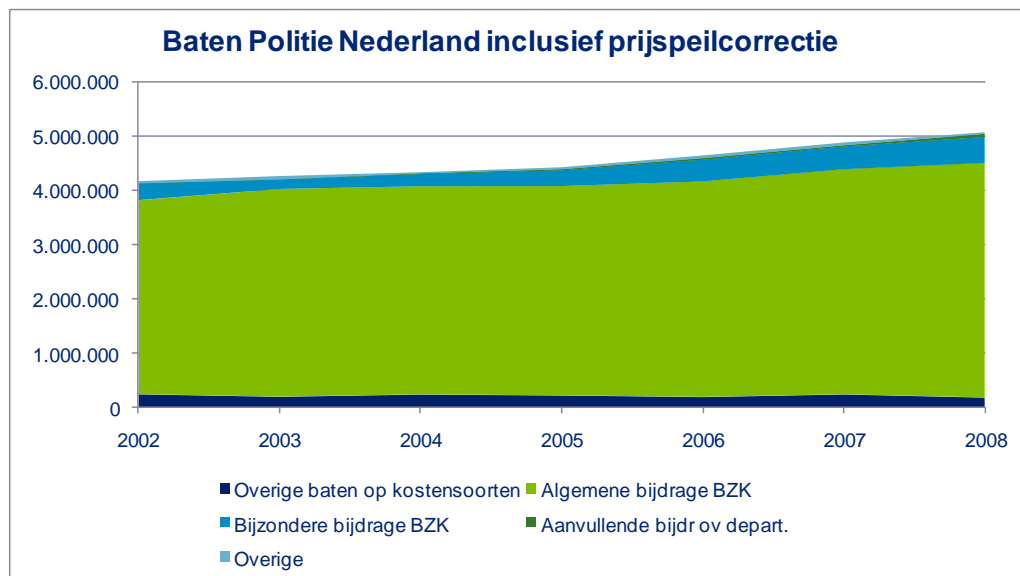
Daarnaast zijn er andere minder expliciete oorzaken te onderscheiden als gevolg van, voor de Nederlandse Politie, **exogene factoren** waaronder wijzigingen in algemeen geldende regelgeving en (lokale) prioriteiten. Deze factoren leiden in een aantal gevallen voor de Nederlandse Politie tot een impliciete verzwaring in de uitvoering van taken en/of bijkomende taken die extra lasten met zich meebrengt, zonder dat deze extra lasten (op voorhand) expliciet inzichtelijk te maken zijn en structureel opgenomen (kunnen) worden in de bijdrages aan de Nederlandse Politie. Voorbeelden hiervan zijn: brandveiligheidseisen n.a.v. onder meer de Schipholbrand, aanpassingen aan de

optische- en geluidssignalen van voertuigen, technologische eisen, certificeringseisen, bijdrages aan Veiligheidsregio's en Regionale Uitvoeringsdiensten, tolkenkosten of aanpassingen aan blaas- en bloedproeven.

Zie bijlage 7 van de Technische Rapportage voor een nadere analyse van de kostenontwikkeling per kostensoort.

2.3 Batenontwikkeling 2002-2008

In onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de totale genormaliseerde, reële baten van de Nederlandse Politie over de periode 2002 - 2008.



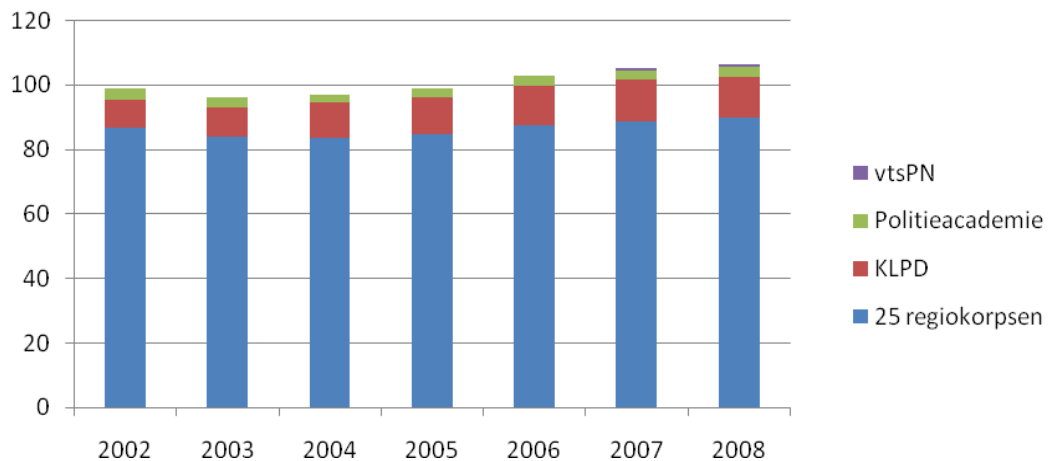
Batenontwikkeling	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
25 Regiokorpsen	3.651.727	3.755.349	3.745.844	3.805.604	3.967.086	4.116.925	4.321.406
KLPD	373.206	404.510	482.245	496.539	549.939	594.105	608.080
Politieacademie	147.052	143.203	114.720	137.381	144.072	135.470	143.337
vtSPN	0	0	0	0	0	35.835	35.835
Totaal	4.171.986	4.303.062	4.342.810	4.439.524	4.661.097	4.882.336	5.108.658

Figuur: Genormaliseerde baten ontwikkeling Nederlandse Politie inclusief prijspeil 2009, totale baten per entiteit (bedragen x 1.000)

De totale baten van de Nederlandse Politie groeien in de periode 2002 tot en met 2008 van €4,2 miljard naar € 5,1 miljard (prijspeil 2009). Opvallend hierbij is de toename van de bijzondere bijdragen, deze laat een duidelijk groeiende trend zien welke sterker is dan die van de Algemene Bijdrage. Nader onderzoek naar de relatie tussen de bijzondere bijdrage en (het overzetten naar) de Algemene Bijdrage (structurele taken),

kan, ook in het licht van de genoemde (exogene) ontwikkelingen, wenselijk zijn.

Totale baten per operationele fte



Batenontwikkeling	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
25 regiokorpsen	86,60	83,81	83,70	84,90	87,50	88,81	89,91
KLPD	8,85	9,03	10,78	11,08	12,13	12,82	12,65
Politieacademie	3,49	3,20	2,56	3,07	3,18	2,92	2,98
vtsPN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,77	0,75
Totale baten per operationele fte	98,94	96,03	97,04	99,05	102,80	105,33	106,29

Figuur: Totale baten per operationele fte (genormaliseerd en gecorrigeerd voor prijspeil⁵) (bedragen x 1.000)

Hieronder volgt een korte toelichting op de batenontwikkeling per entiteit. Voor een meer gedetailleerde toelichting en de bijbehorende cijfers wordt verwezen naar bijlage 8 van de Technische Rapportage.

- De baten van de regiokorpsen stijgen van €3,6 miljard in 2002 naar € 4,3 miljard in 2008. De stijging van deze baten wordt voornamelijk veroorzaakt door een toename van de Algemene Bijdrage van BZK van €3,1 miljard in 2002 naar 3,8 miljard in 2008. In de jaren 2007 en 2008 wordt deze toename veroorzaakt door een compensatie voor de loon- en prijsbijstellingen en kosten van de CAO. In de jaren daarvoor is de stijging van de Algemene Bijdrage een prestatiebekostiging voor gerealiseerde prestaties in voorgaande jaren.

⁵ De totale baten per entiteit (de 25 regiokorpsen, het KLPD, de vtsPN en de Politieacademie) zijn hierbij hoofdelijk omgeslagen over alle operationele fte in dienst van de Nederlandse Politie.

- De baten van het KLPD stijgen van € 373 miljoen naar €604 miljoen. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door een stijging in de jaren 2006-2008 van de Overige baten en Bijzondere bijdrage BZK. Ook hier zou nader onderzoek naar de relatie tussen de bijzondere bijdrage en aanvullende (structurele) taken KLPD nuttig kunnen zijn.
- De baten van de Politieacademie dalen licht van € 147 miljoen in 2002 naar € 143 miljoen in 2008, ondanks de toegenomen bijdrage vanuit de regiokorpsen. Deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt door een daling van de bijzondere bijdrage van BZK en de overige baten.

3. Ontwikkeling baseline lasten en prognose baten

In dit hoofdstuk worden de verwachte lasten en baten naar 2016 weergegeven. Het hoofdstuk start met een toelichting op de ontwikkeling van de baseline, de verwachte lastenontwikkeling naar 2016. Gevolgd door een prognose van de baten naar 2016.

3.1 Ontwikkeling van de baseline

De baseline vormt de basis voor de scenarioanalyse van het Normkostenonderzoek. De baseline is gebaseerd op:

- Trendanalyse vanuit de genormaliseerde reële kosten van de Nederlandse Politie in de periode 2002 – 2008
- Een financiële vertaling van vaststaand beleid: hiertoe zijn alle kosteneffecten van de financiële maatregelen zoals vastgelegd in het onderhandelingsakkoord van september 2009 tussen de minister van BZK en het dbKBB in het normkostenmodel verwerkt (zie onderstaande figuur). Wij merken hier overigens bij op dat de genoemde maatregelen (waaronder het effect van de kasschuif) vanaf 2017 (sterk) kunnen wijzigen. Dit kan ook consequenties hebben voor de betaalbaarheid op de lange termijn (na 2016).

Besparingen bij korpsen, KLPD, Politieacademie en vtsPN	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eenmalige besparing openstaande rijksbijdrage KLPD	8,0							
Besparing 400 aspiranten		16,0	32,0	48,0	48,0	32,0	16,0	0,0
Besparing inkoop/CT		26,0	29,0	57,0	77,5	113,5	103,5	96,3
Inzet vergrijzingsgelden		18,0	15,0	12,0	14,0	29,0	5,0	0,0
Prestatiebestorting							10,0	10,0
Totale besparingen	8,0	60,0	76,0	117,0	139,5	174,5	134,5	106,3

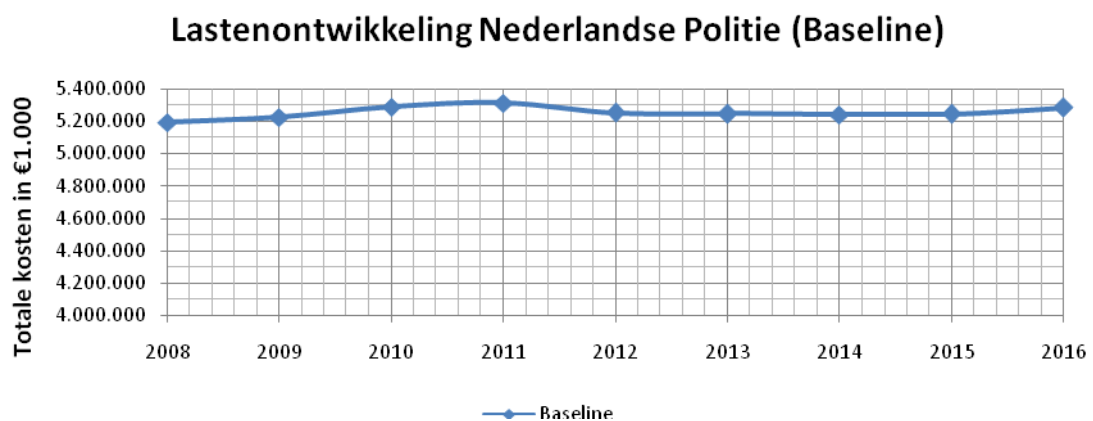
Budgettaire dekking (BZK en Minfin)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eenmalige bijdrage Rijksbegroting	16,0							
Aflossingsreeks Eigen Vermogen			40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Bijdrage uit BZK-begroting		9,5	9,6	9,6	9,7	9,7	9,7	9,7
Aanvullende post vergrijzing			18,0	21,0	21,0	21,0	21,0	0,0
Kasschuif voa Ministerie van Financien		68,4	41,3	1,3	-8,8	-38,8	-48,8	-14,6
Totale besparingen	16,0	77,9	108,9	71,9	61,9	31,9	21,9	35,1
Totaal besparingen en budgettaire dekking	24,0	137,9	184,9	188,9	201,4	206,4	156,4	141,4

Figuur: Financiële maatregelen zoals vastgelegd in onderhandelingsakkoord (bron: septembercirculaire 2009 – 515175)

- Correctie voor Cao-afspraken die gemaakt zijn tot en met 2011 en toepassing van de referentiesystematiek voor 2012 tot en met 2016: in het model zijn de nu bekende gemaakte (herziene) CAO afspraken 2010/2011 verwerkt in het model. Verder is uitgegaan van een ontwikkeling van lonen van 2012 tot en met 2016 conform de door het Ministerie van Financiën gehanteerde referentiesystematiek. Dit betekent dat ‘reële stijgingen in de markt worden gecompenseerd’ en daarom geen invloed hebben op de

betaalbaarheid van de Nederlandse Politie. Reële loonstijgingen worden daarom in het onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

In de onderstaande tabel wordt de baseline grafisch weergegeven. In de lijn van de lastenontwikkeling zijn twee ‘hobbels’ zichtbaar: in 2010-2011 en 2016. Deze worden beide uitsluitend veroorzaakt door fluctuaties in taakstellingen.



Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Baseline	5.194.350	5.223.957	5.288.102	5.313.248	5.253.393	5.247.039	5.241.184	5.246.330	5.283.676

Figuur: Baseline lastenontwikkeling 2008-2016 (bedragen x 1.000)

3.2 Prognose baten 2016

In onderstaande tabel wordt de verwachte batenontwikkeling van de Nederlandse Politie in de periode 2008-2016 weergegeven. De baten in 2008 zijn gebaseerd op realisatiecijfers, conform de gegevens uit Polbis (kapstokmodel). De hoogte van de Rijksbijdragen tot en met 2013 is gebaseerd op decembercirculaire⁶. De jaren 2014 t/m 2016 zijn gelijk gehouden aan het jaar 2013. De overige baten (baten zonder Rijksbijdragen) zijn gelijk gehouden aan het basisjaar 2008. Voor een nadere specificatie van de Rijksbijdragen verwijzen wij u naar de technische rapportage.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Baten 25 korpsen	166.392	166.392	166.392	166.392	166.392	166.392	166.392	166.392	166.392
Baten vtsPN	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baten Politieacademie	-15.676	-15.676	-15.676	-15.676	-15.676	-15.676	-15.676	-15.676	-15.676
Baten KLPD	37.179	37.179	37.179	37.179	37.179	37.179	37.179	37.179	37.179
Totaal baten zonder Rijksbijdragen	187.895	187.895	187.895	187.895	187.895	187.895	187.895	187.895	187.895
Rijksbijdragen 25 korpsen	4.155.014	4.109.139	4.085.398	4.058.946	3.993.752	3.964.404	3.929.404	3.958.516	4.007.716
Rijksbijdragen vtsPN	35.835	35.835	35.835	35.835	35.835	35.835	35.835	35.835	35.835
Rijksbijdragen Politieacademie	159.013	154.015	150.529	151.222	148.798	145.694	145.694	145.694	145.694
Rijksbijdragen KLPD	570.900	552.738	544.426	534.427	533.385	532.874	532.874	536.162	536.162
Totaal Rijksbijdragen	4.920.763	4.851.727	4.816.188	4.780.430	4.711.770	4.678.807	4.643.807	4.676.207	4.725.407
Accres	0	0	38.000	37.000	47.000	60.000	71.000	83.000	100.000
Totaal Rijksbijdragen inclusief Accres	4.920.763	4.851.727	4.854.188	4.817.430	4.758.770	4.738.807	4.714.807	4.759.207	4.825.407
Totaal saldo baten (inclusief Accres)	5.108.658	5.039.622	5.042.083	5.005.325	4.946.665	4.926.702	4.902.702	4.947.102	5.013.302

Figuur: Prognose batenontwikkeling Nederlandse Politie 2008-2016 (bedragen x 1.000)

De totale baten dalen in de periode 2008-2016 van € 5,11 miljard in 2008 naar €4,91 miljard (exclusief accres) in 2016. Deze daling wordt veroorzaakt door een afname van de Rijksbijdragen met circa € 195 miljoen, waarvan het overgrote deel, € 150 miljoen, voor rekening komt van de regiokorpsen. De daling van de bijdragen aan de regiokorpsen wordt o.a. veroorzaakt door een taakstelling van € 100 miljoen (junicirculaire 2007), ombuiging Rijk van € 41 miljoen (septembercirculaire 2009) en bezuiniging Terrorisme van €12 miljoen (septembercirculaire 2009).

Accres

Naast de Rijksbijdragen en overige baten zoals hierboven beschreven, wordt in het normkostenmodel inzicht gegeven in de gevolgen van het wel of niet (geheel) doorvertalen van het accres naar de Rijksbijdragen aan de Nederlandse Politie. Het accres betreft de jaarlijkse toevoeging aan het budget van het Ministerie van BZK met als oormerk Nederlandse Politie. Het is een beleidsvrijheid van het Ministerie van

⁶ De Rijksbijdragen tot 2014 staan vermeld in de decembercirculaire van 2009. In deze Rijksbijdragen zijn de taakstellingen die door het Ministerie van BZK zijn opgelegd en de financiële consequenties van vastgesteld beleid verwerkt.

BZK om te bepalen hoe dit accres wordt ingezet ten behoeve van de Nederlandse Politie. Daarbij is er een keuze tussen het geheel of gedeeltelijk specifiek aanwenden van deze middelen danwel het toevoegen van deze middelen aan het structurele budget (Algemene Bijdrage) van de Nederlandse Politie. De aanwending (specifiek danwel algemeen) is meegenomen.

Exclusief accres bedragen de totale baten in 2016 €4,9 miljard. Inclusief accres is dit € 5,0 miljard.

4. Verwachte ontwikkelingen 2009-2016

In dit hoofdstuk wordt een overzicht weergegeven van de verwachte trends en ontwikkelingen en bijbehorende financiële effecten ten aanzien van personeel, ICT en huisvesting. De geschetste verwachtingen zijn gebaseerd op documentenstudie en gesprekken met diverse experts en staan los van de reeds vastgestelde beleidsafspraken.

In onderstaande tabellen wordt een samenvatting gegeven van de ontwikkelingen ten aanzien van personeel, ICT en huisvesting, waarmee de Nederlandse Politie de komende 6-8 jaar naar verwachting te maken zal krijgen. In de tabellen wordt aangegeven wat de verwachte effecten op de kosten zijn en op welke wijze deze effecten in het normkostenmodel verwerkt zijn. Voor een toelichting op de ontwikkelingen en verwachte effecten op de kosten wordt verwezen naar bijlage 9, 10 en 11 van de Technische Rapportage.

Ontwikkelingen Personeel		Verwachte effecten op kosten	Verwerking in normkostenmodel
A	Toename uitstroom oudere medewerkers	Effecten hangen samen met effecten ontwikkelingen B en C	(zie B en C)
B	Verlaging van periodiek-positie	(Tijdelijke) afname van de totale loonkosten	Meegenomen als variabele in scenario's
C	Afnemende inzetbaarheid	Mogelijk kostenverhogend effect in geval toenemende druk op inzetbaarheid wordt opgevangen door vergroting van de capaciteit	Niet meegenomen aangezien (mogelijke) kwantitatieve aspecten onvoldoende in beeld zijn.
D	Toename mobiliteit op de arbeidsmarkt	Toename van kosten door extra kosten opleiding	Niet meegenomen vanwege onzekerheid over mate van (extra) uitstroom
E	Nieuw landelijk functiehuis en loongebouw	Op de korte termijn een nadelig inverdien effect van 0,5%. Op de langere termijn levert het nieuwe loongebouw een voordeel op van 2%.	Niet meegenomen aangezien de harmonisatie ten tijde van dit onderzoek nog niet is vastgesteld
F	Beperkte instroom van aspiranten	Tijdelijke besparing op opleidingskosten (400 aspiranten minder)	Conform septembercirculaire als vaststaand beleid opgenomen in normkostenmodel
G	Nieuwe manier van werken	Toename van persoonsgebonden kosten door verwachte toename van parttimers	Niet meegenomen aangezien de daadwerkelijke toename van aantal parttimers moeilijk te voorspellen is
H	Herziening onderwijssysteem	Besparing op opleidingskosten: - korte termijn: korting op beloning van aspiranten in de jaren 2010, 2011 en 2012 - langere termijn: aanvullende besparingen door mogelijke verkorting opleidingsduur e.d.	Korting op beloning van aspiranten in 2010 t/m 2012 is meegenomen in het normkostenmodel. Overige effecten zijn niet meegenomen aangezien nog niet vertaald in vastgestelde beleidsafspraken.

Ontwikkelingen Personeel		Verwachte effecten op kosten	Verwerking in normkostenmodel
I	Centralisatie PIOFACH functies	Besparing van maximaal € 259 miljoen (onderzoek KPMG)	Meegenomen als variabele in scenario's. Voor de besparingen op inkoop en ICT wordt hierbij uitgegaan van de businesscase die recentelijk is opgesteld door PwC.
J	Carrièrepaden specialistische functie	Mogelijk toename van kosten van specialistische functies	Niet meegenomen aangezien (mogelijke) kwantitatieve aspecten onvoldoende in beeld zijn.

Tabel: Ontwikkelingen personeel

Ontwikkelingen ICT		Verwachte effecten op kosten	Verwerking in normkostenmodel
A	Taakstelling ten aanzien van ICT	Daling van ICT-kosten door o.a. besparingen op de exploitatie, reductie van externen in de projecten en het efficiënter sturen en beheersen van de ICT-programma's en projecten.	Besparingsdoelstellingen zijn conform septembercirculaire 2009 meegenomen. Aanvullende besparingen op beheerkosten van ICT-projecten zijn onderdeel van de business case die is opgesteld door PwC (zie personeel: I).
B	Ambitieuze ICT strategie	Toename van ICT-kosten door aanvullende investeringen, in geval van voortzetting strategie. Mogelijke afname van kosten bij bijstelling strategie	Bijstelling van de ICT-strategie is onderdeel van de business case die is opgesteld door PwC (zie personeel: I).
C	Verdere standaardisatie van applicaties	Besparingen van minimaal 5% en maximaal 7% op kosten voor applicaties	Besparingen door standaardisatie van de ICT-strategie is onderdeel van de business case die is opgesteld door PwC (zie personeel: I).

Tabel: Ontwikkelingen ICT

Ontwikkelingen Huisvesting		Verwachte effecten op kosten	Verwerking in normkostenmodel
A	Aanbestedingsvoordelen bouwkosten	Daling van bouwkosten door prijscorrectie bij aanbestedingen	Trendmatige ontwikkeling van de kosten per FTE uit de periode 2002-2008 gecorrigeerd voor aanbestedingsvoordelen met respectievelijk 6,25% - 12,5% - 6,25% (negatief) op de vervangingsinvesteringen.
B	Tijdelijke daling energiekosten	Een tijdelijke daling van de prijzen in 2009 (-12,5% tot - 25%) en in 2010 (-2% tot -4%) en trendmatige stijging de jaren daarna.	Trendmatige ontwikkeling van de kosten per FTE uit de periode 2002-2008
C	Centralisatie van de PIOFACH functies in relatie tot huisvesting	Verlaging van huisvestingskosten door kwaliteits-, effectiviteits- en efficiency-verbetering op het gebied van vastgoed	Als variabele meegenomen in de scenario's: besparing van 1% - 5% op de totale huisvestingslast in de periode 2009-2016
E	Ontwikkeling werkplek	Toename van de kosten per m ² als gevolg van hogere investeringen en een afname van het aantal m ² per werkplek. Mogelijk leiden de veranderingen in werkplekconcept ook tot een afnemende functionele levensduur van de huidige portefeuille.	Als variabele meegenomen in de scenario's: besparing van ca. 1% per jaar tot in totaal 5% en maximaal 7,5%. Afnemende functionele levensduur is niet meegenomen aangezien (mogelijke) kwantitatieve aspecten onvoldoende in beeld zijn.

Tabel: Ontwikkelingen Huisvesting

5. Scenarioanalyse

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de scenarioanalyse voor de kostenontwikkeling van de Nederlandse Politie in 2016. Hierbij worden twee scenario's onderscheiden; een maximaal en een midden (realistisch) scenario. Allereerst wordt inzicht gegeven in de onderliggende uitgangspunten van de twee scenario's. Vervolgens worden de uitkomsten vergeleken en conclusies getrokken ten aanzien van de verwachte normkosten in 2016.

5.1 Uitgangspunten maximale scenario

Het maximale scenario is gebaseerd op de baseline gecombineerd met maximale besparingen. Uitgangspunt is een 'best in class' besparingspotentieel. Hieronder wordt toegelicht om welke besparingen het gaat:

- *Besparing van € 70,0 miljoen op de personeelslasten:*
In het maximale scenario wordt uitgegaan van een verlaging van de personeelslasten met € 70,0 miljoen. Wij baseren ons hierbij op benchmarkgegevens van Deloitte. Maatregelen die kunnen bijdragen aan het realiseren van deze lastenverlaging zijn:
 1. Lager gemiddelde in de inschaling in de periodieken: de medewerkers van de Nederlandse Politie zijn gemiddeld in een hoge periodiek ingeschaald als gevolg van de leeftijdsopbouw in combinatie met de jaarlijkse stijging in de periodieken bij normaal en boven normaal functioneren. Naar verwachting is het door de toenemende uitstroom van oudere medewerkers, gecombineerd met een actief en sturend HR-beleid mogelijk de gemiddelde inschaling in periodieken van de Nederlandse Politie te verlagen.
 2. Inverdien effect door consistente toepassing van de referentiesystematiek mede rekening houdend met de reeds gemaakte CAO afspraken en actuele inzichten in de marktconformiteit van het loongebouw en de arbeidsmarktpositie van de Nederlandse Politie.
- *Centralisatie PIOFACH-functies*
In het onderzoek van KPMG⁷ naar de haalbaarheid van Shared Services wordt geconcludeerd dat door centralisatie van de PIOFACH functies (mogelijk) een besparing van circa € 259 miljoen oplopend in een periode van 5 jaar (2011-2016) en vanaf 2016 volledig gerealiseerd kan worden. Van deze € 259 miljoen besparing heeft € 169 miljoen betrekking op ICT en inkoop, de overige € 90

⁷ Onderzoek KPMG: Feasibility Studies naar de PIOFACH taken van de Politie (1 september 2009)

miljoen heeft betrekking op de overige PIOFACH taken (financiën, personeel, facilitair en communicatie). Voor ICT en Inkoop zijn inmiddels business cases uitgevoerd (PwC), waarin de besparingen verder zijn onderbouwd en zijn herberekend. De businesscase is nog niet definitief vastgesteld. Het betreffen dan ook nog voorlopige cijfers.

In het maximale scenario gaan we ervan uit dat centralisatie van de PIOFACH functies leidt tot een totale besparing van €84,2 miljoen. Deze besparing is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Aanvullende besparing op Inkoop en ICT van €12,9 miljoen t.o.v. het onderhandelingsakkoord:

Hierbij wordt in het maximale scenario uitgegaan van de in de businesscase van PwC gedefinieerde besparingen in 2016.⁸ (€56,2 miljoen voor ICT en € 53,0 miljoen voor Inkoop) minus de in het onderhandelingsakkoord opgenomen taakstelling voor ICT en inkoop (€96,3 miljoen). Reden hiervoor is dat deze taakstelling reeds is opgenomen in de baseline van dit normkostenonderzoek. De maximale besparingen in de businesscase van PwC zijn € 95,8 miljoen ICT en € 75,8 miljoen Inkoop, te realiseren in 2020. Voor 2016 zijn besparingen berekend van €56,2 miljoen voor ICT en €53,0 miljoen voor inkoop. De door PwC gedefinieerde besparingen zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten (bron: Businesscase Inkoop en ICT, PwC):

- Arbeidskostenreductie van ICT medewerkers door centralisatie van ICT activiteiten en verdere standaardisatie.
- Prijsbesparingen op inkoop door slimmere inkoopmethodieken, volumebundeling e.d.

Opgemerkt dient te worden dat bij deze besparingen geen rekening gehouden is met de investeringskosten die gemoeid zijn met de overheveling van ICT activiteiten. Bij de besparing op inkoop is wel rekening gehouden met investeringskosten. Bij de besparingen op Inkoop is echter als randvoorwaarde opgenomen dat er geïnvesteerd wordt in ICT-systemen die deze ontwikkeling ondersteunen. Indien dit niet gebeurt, zullen de besparingen op inkoop beperkt zijn. De investeringskosten voor een systeem zijn echter niet opgenomen in de investeringskosten.

Hiervoor wordt op dit moment een aparte business case uitgevoerd (PwC). De resultaten hiervan zijn op dit moment echter nog niet bekend.

⁸ PwC heeft recent de concept business cases ICT en inkoop opgeleverd. In het normkostenonderzoek is in overleg met de stuurgroep besloten dat de uitkomsten van PwC worden gehanteerd in dit onderzoek

2. Besparing overige PIOFACH-functies (financiën, personeel, facilitair en communicatie) (€ 71,3 miljoen):

Voor de overige PIOFACH-functies (financiën, personeel, facilitair en communicatie) gaan wij er vanuit dat circa 80% van de besparing die door KPMG is berekend, voor 2016 wordt gerealiseerd. De overige besparingen zullen in de jaren daarna worden gerealiseerd. Voor de onderliggende percentages en redenen wordt verwezen naar de technische rapportage. De inschattingen zijn gebaseerd op huidige ontwikkelingen binnen de Nederlandse Politie en de ervarings- en benchmarkgegevens van Deloitte. In het maximale scenario resulteert dit in een besparing van €71,3 miljoen. De belangrijkste reden voor het meenemen van een lager potentieel is gelegen in het feit dat de door KPMG gehanteerde periode van realiseren (5 jaar) in onze optiek, gesteund door de business cases van PwC, niet haalbaar is. Wij gaan uit van een benodigde periode van in ieder geval 9 jaar.

- *Besparing huisvestingslasten*

De mogelijke besparing op huisvestingslasten is gebaseerd op een prognose van de lastenontwikkeling per kostencategorie binnen huisvesting. In totaal leidt dit tot een besparing van €29,3 miljoen op de huisvestingslasten.

5.2 Uitgangspunten midden scenario

Het midden scenario is gebaseerd op de baseline gecombineerd met dezelfde maatregelen/type kosteneffecten als in het maximale scenario, maar dan meer gematigde c.q. in onze optiek realistische besparingen. Hieronder wordt toegelicht om welke besparingen het gaat:

- *Besparing van € 50 miljoen op de personeelslasten:* Evenals in het maximale scenario wordt ook in het midden scenario uitgegaan van een besparing op de personeelslasten, waarbij de besparingen gerealiseerd kunnen worden door onder meer een verlaging van de gemiddelde gerealiseerde inschaling in periodieken en consistente toepassing van de referentiesystematiek. In het midden scenario wordt hierbij uitgegaan van een besparing die minder ambitieus is. In totaal leidt dit tot een besparing van € 50 miljoen. Wij baseren ons hierbij op benchmarkgegevens van Deloitte.
- *Centralisatie van de PIOFACH-functies*

In het midden-scenario gaan we in ons onderzoek uit van gedeeltelijk realisatie van de in de business cases (PwC) berekende besparingen voor ICT en Inkoop en gedeeltelijke realisatie van de in feasibility studies (KPMG) gedefinieerde

besparingen voor de overige PIOFACH-taken.

In het midden scenario bedraagt de totale besparing door centralisatie van de PIOFACH functies €40,1 miljoen. Deze besparing is gebaseerd op:

1. Geen aanvullende besparing op Inkoop en ICT

In het midden scenario gaan wij er vanuit dat enkel de taakstelling van € 96,3 miljoen die is opgenomen in het onderhandelingsakkoord wordt gerealiseerd. Aangezien deze taakstelling reeds is verwerkt in de baseline van het normkostenonderzoek bedraagt de additionele besparing voor Inkoop en ICT in het middenscenario € 0. De opmerkingen over de investeringen, genoemd in het maximale scenario, zijn ook van toepassing op het midden scenario.

2. Besparing overige PIOFACH-functies (financiën, personeel, facilitair en communicatie) (€ 40,1 miljoen):

Voor de overige PIOFACH functies (financiën, personeel, facilitair en communicatie) gaan wij er vanuit dat circa 45% van de besparing die door KPMG is berekend wordt gerealiseerd. Voor de onderliggende percentages en redenen wordt verwezen naar de technische rapportage. In het midden scenario resulteert dit in een besparing van € 40,1 miljoen. De belangrijkste reden voor het meenemen van een lager potentieel is gelegen in het feit dat de door KPMG gehanteerde periode van realiseren (5 jaar) in onze optiek, gesteund door de business cases van PwC, niet haalbaar is. Wij gaan uit van een benodigde periode van in ieder geval 9 jaar.

- *Besparing huisvestingslasten*

De mogelijke besparing op huisvestingslasten is gebaseerd op een prognose van de lastenontwikkeling per kostencategorie binnen huisvesting. In totaal wordt in het midden scenario uitgegaan van een besparing van €18,8 miljoen op de huisvestingslasten.

5.3 Vergelijking scenario's en bevindingen ten aanzien van de normkosten

In de onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de hiervoor beschreven uitgangspunten voor het jaar 2016 (meegenomen besparingen) en de uitkomsten van de twee scenario's.

Meegenomen besparingen	Baseline	Midden scenario (in €'s x 1.000)	Maximaal scenario (in €'s x 1.000)
Besparing personeelslasten	0	50.000	70.000
Centralisatie van PIOFACH functies	0	40.100	84.210
Besparing huisvestingslasten	0	18.847	29.284
Totale besparing		108.947	183.494
Totale kosten in 2016	5.283 miljoen	5.174 miljoen	5.100 miljoen
Normkosten per operationele fte	109.935	107.668	106.117
Potentiële besparing per fte	0	2.267	3.818

Figuur: Overzicht uitgangspunten en uitkomsten scenario's

De totale kosten in het midden scenario bedragen circa €5.174 miljoen. In het maximale scenario liggen de kosten lager. De totale kosten bedragen circa €5.100 miljoen.

In onze optiek geeft het midden scenario het meest reële beeld ten aanzien van de kostenontwikkeling van de Nederlandse Politie. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- Gegeven de huidige rechtspositie van de medewerkers werkzaam bij de Nederlandse Politie is de terugverdientermijn langer dan in het maximale scenario wordt aangenomen.
- De beïnvloedbaarheid van kosten is op onderdelen beperkt op korte termijn
- De huidige stand van zaken met name op het gebied van ICT laat op onderdelen een achterstand zien ten opzichte van een minimaal vereist niveau, waardoor ook hier de termijn een belangrijke factor is.

Uitgaande van dit scenario bedragen de normkosten van de Nederlandse Politie in 2016: **€ 107.668 per operationele fte**. Deze normkosten vormen de basis voor de bepaling van de betaalbaarheid in het volgende hoofdstuk.

6. Betaalbaarheid

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de operationele sterkte op langere termijn betaalbaar is. Op basis van de confrontatie tussen de verwachte baten en lasten worden uitspraken gedaan over de betaalbaarheid van de operationele sterkte in 2016.

In de onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de prognose van de baten en lasten in 2016 in de verschillende scenario's.

	Baseline(BL ₃)	Midden scenario		Maximaal scenario	
		1: zonder accres	2: met accres	1: zonder accres	2: met accres
Baten kapstokmodel: exclusief Rijksbijdragen	187.895	187.895	187.895	187.895	187.895
Rijksbijdragen	4.725.407	4.725.407	4.825.407	4.725.407	4.825.407
Totaal saldo baten	4.913.302	4.913.302	5.013.302	4.913.302	5.013.302
Totaal saldo lasten	5.283.676	5.174.729	5.174.729	5.100.181	5.100.181
Resultaat	-370.374	-261.427	-161.427	-186.879	-86.879

Figuur: Confrontatie lasten en baten in 2016 in de verschillende scenario's (€ x 1.000)

De confrontatie van de lasten en de baten leidt in alle scenario's zowel met als zonder accres tot een negatief saldo: een tekort in de betaalbaarheid. Het tekort in de betaalbaarheid wordt veroorzaakt door daling van de baten in de periode 2009-2016 in combinatie van een beperkte lastenstijging in de periode 2009-2016 van circa 0,4% per jaar. Deze lastenstijging is in onze optiek redelijkerwijs te verklaren door **exogene factoren** waaronder wijzigingen in algemeen geldende regelgeving en (lokale) prioriteiten. Deze factoren leiden in een aantal gevallen voor de Nederlandse Politie tot een impliciete verzwaring in de uitvoering van taken die extra lasten met zich meebrengt, zonder dat deze lasten (op voorhand) expliciet inzichtelijk te maken zijn en structureel opgenomen worden in de bijdrages aan de Nederlandse Politie. Voorbeelden hiervan zijn: brandveiligheidseisen n.a.v. onder meer de Schipholbrand, aanpassingen aan de optische- en geluidssignalen van voertuigen, technologische eisen, certificeringseisen, bijdrages aan Veiligheidsregio's en Regionale Uitvoeringsdiensten, tolkenkosten of aanpassingen aan blaas- en bloedproeven.

Door de taakstellingen waarmee de Nederlandse Politie geconfronteerd wordt is het niet mogelijk om zelfs na toekenning van het accres op voorhand het gat dat ontstaan is tussen de lasten en baten te dichten.

Zoals in hoofdstuk 5.3 toegelicht, geeft het midden scenario naar onze mening het meest reële beeld ten aanzien van de kostenontwikkeling van de Nederlandse Politie. Het midden scenario resulteert in een saldo variërend van €261,4 miljoen negatief (exclusief uitkering van het accres) tot €161,4 miljoen negatief (inclusief uitkering van het accres).

Op basis van deze bevindingen kan geconcludeerd worden dat de operationele sterkte van de Nederlandse Politie binnen de huidige budgettaire kaders, het huidige takenpakket en het nu vastgestelde uitrustingsniveau in 2016 volgens het middenscenario niet betaalbaar is. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat de genoemde besparingen in het middenscenario na 2016 doorgezet zullen worden, waardoor op termijn de maximale besparingen gerealiseerd zullen worden. Zoals al eerder aangegeven, is in het maximale scenario nog geen rekening gehouden met de maximale besparingen zoals PwC deze in de businesscase ICT en Inkoop heeft berekend. Het doorzetten van deze kostenbesparende maatregelen zal de druk op de betaalbaarheid verlichten.

Er zijn echter ook risico's die de druk op de betaalbaarheid van de operationele sterkte kunnen vergroten. Deze worden toegelicht in de volgende paragraaf.

7. Risico's en kansen voor de betaalbaarheid

De in de vorige paragraaf geschetste conclusies ten aanzien van de betaalbaarheid in 2016 zijn gebaseerd op de veronderstelling dat zowel de besparingen die zijn vastgelegd in het onderhandelingsakkoord, als de besparingen genoemd in het midden scenario gerealiseerd worden. Daarnaast wordt aangenomen dat de bezetting constant en gelijk is aan 48.062 fte en worden alleen de kwantificeerbare financiële effecten van de verwachte ontwikkelingen meegenomen. Deze veronderstellingen/ uitgangspunten zullen in de praktijk mogelijk niet (volledig) realiseerbaar blijken te zijn. Dit zijn risico's die de betaalbaarheid van de Nederlandse Politie verder onder druk kunnen zetten. Hieronder volgt een toelichting op de belangrijkste risico's:

- **Niet volledig realiseren van besparingen**

Risico: De besparingen zoals vastgelegd in het onderhandelingsakkoord en genoemd in het midden scenario vereisen een forse inspanning van de Nederlandse Politie om in de komende jaren meer sturend, uniform HR beleid te voeren en efficiency in de ondersteunende taken te realiseren, onder meer op het gebied van implementatie van uniforme ondersteunende ICT-voorzieningen, inclusief de bijbehorende uniforme werkwijzen. Dit vraagt niet alleen ingrijpende wijziging in de structuur en inrichting van de Nederlandse Politie organisaties, het vereist ook een cultuurverandering om succesvol te zijn. Zonder deze ingrijpende wijzigingen zullen de besparingen niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerd kunnen worden. Tevens is er een risico dat door de invoering van het nieuwe loongebouw de genoemde besparingen niet kunnen worden gerealiseerd. Dit risico is met name gelegen in het feit dat op korte termijn de invoering van het nieuwe loongebouw een kostenverhogend effect kan hebben.

Kans: Er is gegeven het feit dat de Nederlandse Politie volop in beweging is echter ook een kans dat er op een aantal onderdelen een versnelling kan worden gerealiseerd in het realiseren van besparingen. Zeker gezien het feit dat er op onderdelen sprake is van interdependentie tussen maatregelen, kan het realiseren van één maatregel versterkend werken naar andere maatregelen.

- **Hogere bezetting dan formatie conform sterkteafspraken**

Risico: Wanneer de bezetting hoger is dan de formatie zoals vastgelegd in de sterkteafspraken (zie 1.3) zullen personele lasten hoger zijn dan geprognosticeerd in het normkostenmodel. Zeker voor de betaalbaarheid op korte termijn is dit een belangrijk aandachtspunt. Aangezien aanvankelijk uitgegaan werd van een totale formatie van 54.700 fte in 2014 (die later is bijgesteld naar 52.200 fte) en regiokorpsen op basis van deze doelstelling aspiranten aangenomen hebben, zal met name in de periode 2010 tot en met 2014 sprake zijn van een hogere

bezetting. De betaalbaarheid zal daardoor in deze periode verder onder druk komen te staan, doordat de hogere bezetting verlaagd moet worden tot de beoogde operationele sterkte. Gegeven de hobbel van circa 2.500⁹ 'teveel' opgeleide sterkte kan dit mogelijk resulteren in een additionele last van circa 269 miljoen (2.500 * 107.668 (de lasten per operationele fte) voor de komende jaren. Dit is uiteraard een grove indicatie, maar geeft een orde van grootte van de problematiek weer. Dit teveel aan personeel in relatie tot het beschikbare budget vertaalt zich in veel gevallen in begrotingstekorten voor die jaren. Dit 'overschot' aan personeel zal naar verwachting de komende jaren als gevolg van de toenemende uitstroom van oudere medewerkers, die met pensioen gaan, verdwijnen. De extra lasten, die met dit 'overschot' aan personeel gepaard gaan, verdwijnen hiermee ook. Overigens verschilt het verloop van personeel per korps en dus ook de lasten die hiermee gepaard gaan. Hiervan uitgaande resteert op de langere termijn het betaalbaarheidsvraagstuk zoals uit dit onderzoek naar voren komt.

- **Hogere personeelslasten door afnemende inzetbaarheid, toename mobiliteit en toename parttimers**

Risico: Zoals in hoofdstuk 4 weergegeven is de verwachting dat de afnemende inzetbaarheid ten gevolge van de vergrijzing, de toenemende mobiliteit van medewerkers en een toename van het aantal parttimers een kostenverhogend effect heeft. Dit effect treedt onder meer op doordat er een trend te signaleren valt dat de feitelijke pensioenleeftijd licht omhoog schuift. Deze trend staat los van het besparingspotentieel dat in de scenario's is gesignaleerd rond het sturen op periodieken, aangezien dit potentieel gericht is op feitelijk uitstroom. Aangezien deze effecten vooralsnog niet te kwantificeren zijn, zijn deze niet meegenomen in het normkostenmodel. De personele kosten zullen naar verwachting als gevolg van deze ontwikkeling dus hoger zijn dan geprognosticeerd in het normkostenmodel.

Kans: Ook hier geldt dat het genoemde risico een kans kan vormen voor versnelde en met gerichte sturing op het formatiegebouw. Hierdoor kunnen mogelijk sneller blijvende voordelen op personeelslasten op langere termijn worden gerealiseerd.

⁹ Het teveel aan personeel (circa 2.500 fte, de sterkte-hobbel) is gebaseerd op de oude sterkte afspraak minus de nieuwe sterkte afspraak (54.700 fte – 52.200 fte). Het berekende bedrag van 269 miljoen heeft betrekking op de totale extra lasten voor de gehele periode (2010-2014). Hierbij dient nadrukkelijk te worden opgemerkt dat dit een indicatie betreft en dat de realiteit hiervan kan afwijken.

- **Hogere lasten als gevolg van exogene factoren**

Risico In de prognose van de kosten in het normkostenmodel wordt in beperkte mate rekening gehouden met de gevolgen van (exogene) ontwikkelingen in de toekomst, bijvoorbeeld als gevolg van aanpassing van wet- en regelgeving. Wanneer de Nederlandse Politie echter niet sterker gaat (c.q. geholpen wordt sterker te gaan) sturen op het voorkomen van kostenverhogende effecten c.q. oplopende tekorten als gevolg van exogene verzwareningen van regelgeving, bestaat het risico dat de lasten (nog) verder toenemen terwijl de baten achterblijven.

Kans: Het feit dat vanuit exogene ontwikkelingen sluipend lastenverzwaringen terecht kunnen komen bij de Nederlandse Politie, vraagt om een strakkere sturing en begrenzing door de Nederlandse Politie op deze exogene factoren in relatie tot budget. Hierin is de kans te identificeren dat het ‘dwingt’ tot een andere cultuur van strak signaleren van exogene ontwikkelingen in relatie tot lasten en budget. Deze cultuurverandering kan ook op andere terreinen bij de Nederlandse Politie voordelen opleveren.

- **Achterblijven vergoeding looncompensatie ten opzichte van referentiesystematiek**

Risico: Als gevolg van het feit dat de huidige verwachtingen van de toekomstige loonontwikkelingen afwijken (lager zijn) dan verwachtingen zoals deze zijn meegenomen bij het maken van de nu lopende Cao-afspraken, voorzien wij het risico dat de vergoeding looncompensatie vanaf 2010 volgens de referentiesystematiek, achter gaat blijven bij de feitelijke kostenontwikkeling als gevolg van de geldende CAO. Dit leidt ertoe dat op korte termijn een financieel knelpunt voor de Nederlandse Politie kan ontstaan. Op langere termijn kan dit resulteren in een structureel tekort.

- **Initiële en frictiekosten besparingsmaatregelen scenario's**

Risico: In de scenario's worden verschillende (ingrijpende) maatregelen benoemd om de kosten van de Nederlandse Politie te reduceren. In het doorrekenen van het besparingspotentieel is echter geen rekening gehouden met initiële kosten en frictiekosten (zoals kosten voor het overhevelen van de ICT taken, investeringen in systemen om besparingen op gebied van ICT en inkoop te realiseren), die gemaakt moeten worden om de maatregelen te kunnen effectueren. Bij doorvoering van de genoemde maatregelen zal derhalve rekening moeten worden gehouden met aanvullende budgetvragen. Daarnaast is bij de besparing op inkoop de randvoorwaarde opgenomen dat er een ondersteunend ICT-systeem komt.

Kans: doordat de initiële en frictiekosten voor een belangrijk deel nader inzichtelijk worden gemaakt in de business cases die nu worden opgesteld, ontstaat een meer onderbouwde en gebalanceerde afweging over de haalbaarheid van de genoemde maatregelen en de betaalbaarheid van de Nederlandse Politie.

- **Herziening van het politieonderwijs**

Kans: In het onderhandelingsakkoord tussen Minister van BZK en het db KBB is afgesproken om begin 2010 afspraken te maken over een herziening van het Politieonderwijs. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan een verkorting van de opleidingsduur van een 4- naar een 3-jarige opleiding. Zodra de herziening van het Politieonderwijs is vastgelegd in een set aan maatregelen, kunnen deze financieel gekwantificeerd worden en betrokken worden bij de betaalbaarheid van de Nederlandse Politie.

- **De uitkomsten van de brede heroverwegingen**

Risico/ Kans: in dit onderzoek zijn de voorstellen uit de rapporten in het kader van de brede heroverwegingen niet meegenomen. Deze rapporten zijn in april uitgekomen. Het is niet ondenkbaar dat hier effecten uit voortvloeien die van invloed zijn op de betaalbaarheid.

8. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek weergegeven. De aanbevelingen zijn gebaseerd op visie en expertise van onderzoekers van Deloitte.

8.1 Conclusies

Het doel van dit onderzoek is het geven van een antwoord op de vraag of de operationele sterkte van de Nederlandse Politie op langere termijn betaalbaar is binnen de kaders van het beschikbare budget. Op basis van de bevindingen in dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de operationele sterkte van de Nederlandse Politie binnen de huidige budgettaire kaders, het huidige takenpakket en het nu vastgestelde uitrustingsniveau op termijn in geen van de scenario's betaalbaar is in 2016. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de genoemde besparingen ook na 2016 doorgezet zullen worden, waardoor op termijn (2020) de maximale besparingen gerealiseerd zullen worden. Overigens is, zoals al eerder aangegeven, in het maximale scenario nog geen rekening gehouden met de maximale besparingen zoals PwC deze in de businesscase ICT en Inkoop heeft berekend. Hieronder volgt een opsomming van de onderliggende conclusies:

- **Forse daling baten:** Uitgaande van een ontwikkeling van de Rijksbijdragen conform de decembercirculaire van 2009 en gelijkblijvende overige baten, nemen de totale baten van de Nederlandse Politie in 2016 af variërend van €4,91 tot €5,01 miljard, afhankelijk of rekening gehouden wordt met (eventuele) uitkering van een accres van €100 miljoen.

De totale baten van de Nederlandse Politie groeien in de periode 2002 tot en met 2008 van €4,2 miljard naar € 5,1 miljard (prijspeil 2009). Opvallend hierbij is de toename van de bijzondere bijdragen. Exogene factoren leiden in een aantal gevallen voor de Nederlandse Politie tot een impliciete verzwaring in de uitvoering van taken die extra lasten met zich meebrengt, zonder dat deze lasten (op voorhand) expliciet inzichtelijk te maken zijn en structureel opgenomen worden in de bijdrages aan de Nederlandse Politie. Daarbij valt te denken aan regelgeving, extra eisen en (lokale) prioriteiten. Nader onderzoek naar de relatie tussen de bijzondere bijdrage en (het overzetten naar) de Algemene Bijdrage (structurele taken), kan in dit licht, wenselijk zijn

Lichte daling lasten: De totale lasten van de Nederlandse Politie zijn gestegen van € 4,2 miljard in 2002 (prijspeil 2009) naar € 5,2 miljard in 2008 (prijspeil 2009). Deze stijging wordt onder meer veroorzaakt door:

- Stijging personele lasten: de personele lasten (exclusief KLPD, vtsPN en de Politieacademie) stijgen in de periode 2002 – 2008 met € 474 miljoen. Deze stijging wordt deels veroorzaakt door een toename van de

- operationele sterkte en deels door een toename van loonkosten ten gevolge van CAO afspraken in 2002 en 2006.
- Stijging van lasten voor verbindingen en automatisering door toenemende informatisering: de lasten voor verbindingen en automatisering stijgen in de periode 2002 – 2008 van € 217 miljoen naar € 460 miljoen.
 - Uitbreiding van het takenpakket, waaronder de toevoeging van de Nationale Recherche en Terreurbestrijding aan het KLPD.
- Uitgaande van het in onze optiek meest reële scenario, waarbij sprake is van correctie van de CAO afspraken tot 2016 en meer gematigde besparingen ten aanzien van centralisering PIOFACH taken en ICT (midden scenario), zullen deze lasten in de periode 2009-2016 afnemen tot € 5,17 miljard. Uitgaande van een operationele sterkte van 48.062 fte betekent dit dat de normkosten in 2016 **€ 107.668** per operationele fte bedragen.
 - Confrontatie van de in 2016 verwachte baten met de in 2016 verwachte (normatieve) lasten conform het in onze optiek meest reële/ optimaal haalbare scenario (midden scenario) leidt tot een negatief saldo (een tekort in de betaalbaarheid) van € 261,4 miljoen exclusief uitkering van het accres en een negatief saldo van € 161,4 miljoen inclusief toevoeging van het accres aan de reguliere bekostiging van de primaire taakuitoefening van de Nederlandse Politie in het midden scenario. De betaalbaarheid op kortere termijn (periode 2011-2015) laat een grotere druk zien: hier is sprake van de eerder genoemde bezettings-‘hobbel’ in 2011-2014 en een lager beschikbaar accres in deze jaren.
 - Het negatieve saldo kan mogelijk nog verder onder druk komen te staan door de volgende risico’s:
 - Het niet volledig realiseren van de besparingen doordat vereiste wijzigingen in structuur, inrichting en cultuur van de Nederlandse Politie niet of vertraagd worden gerealiseerd
 - De bezetting hoger is dan de formatie zoals vastgelegd in de sterkteafpraak: met name in de periode 2010 t/m 2014 zal dit het geval zijn
 - Toename van personele kosten door afnemende inzetbaarheid, toename mobiliteit en toename parttimers
 - Toename van niet-gecompenseerde taakintensiveringen

Tegelijkertijd kan er gekeken worden naar andere kostenbesparende maatregelen waar op dit moment onderzoek naar wordt gedaan, zoals de herziening van het politieonderwijs of een verdere uitwerking van de aanbevelingen uit de KPMG feasibility studies.

8.2 Aanbevelingen

De in dit onderzoek gestelde normkosten van € 107.668 per operationele fte in 2016 veronderstellen een forse inspanning van de Nederlandse Politie om in de komende jaren meer sturend, uniform HR beleid te voeren en efficiency in de ondersteunende taken te realiseren. Om dit te realiseren wordt aanbevolen om:

- *Het HR-beleid verder te flexibiliseren en professionaliseren:* verdere flexibilisering en professionalisering van het HR-beleid is vereist om enerzijds instroom van zij-instromers te stimuleren en faciliteren en anderzijds een (meer) actieve sturing op inschaling mogelijk te maken. Verdere flexibilisering en professionalisering kan onder meer gerealiseerd worden door verdere centralisatie van het HR-beleid.
- *De ICT-strategie bij te stellen en hier actief op te sturen:* de normkosten in dit onderzoek zijn gebaseerd op de veronderstelling dat op de ICT kosten een besparing te realiseren is (conform aanbevelingen businesscase inkoop en ICT). Om deze besparing te realiseren dient het ambitieniveau van de ICT *strategie* bijgesteld te worden. In eerste instantie dient gefocust te worden op het op orde krijgen en optimaliseren van de basisvoorzieningen. Daarnaast dient actief gestuurd te worden op verdere standaardisatie van het applicatielandschap.
- *Centralisatie van de PIOFACH functies:* de normkosten in dit onderzoek zijn gebaseerd op de veronderstelling dat in het midden scenario door centralisatie van PIOFACH functies in de periode 2009-2016 een besparing van in totaal € 40,1 miljoen gerealiseerd kan worden. Om deze besparing te realiseren zal allereerst uitwerking gegeven moeten worden aan de business cases ter verfijning van de conclusies van KPMG. Wij bevelen aan om hierbij ook de mogelijkheden van centralisatie van de meer hoogwaardige functies te onderzoeken (zoals de control en personeelsadvies). In vervolg hierop dienen de PIOFACH functie conform het advies van KPMG en de resultaten van de business cases verder geprofessionaliseerd en gecentraliseerd te worden in een PDC.

Bovenstaande inspanningen zijn onvermijdelijk om de betaalbaarheid van de operationele sterkte ook op termijn niet verder uit de pas te laten lopen. Deze inspanningen vergen een ingrijpende maar noodzakelijke wijziging in de structuur en inrichting van de Nederlandse Politie organisaties. Het realiseren van deze wijzigingen vereist een fundamentele cultuurverandering in de gehele Politieorganisatie. De ervaring leert dat dergelijk ontwikkelingen behoorlijk wat tijd en inspanningen vergen. Dit is een belangrijke risicofactor bij het realiseren van de ambities binnen de gestelde termijnen.

In aanvulling op hiervoor genoemde specifieke aanbevelingen wordt daarnaast (in het algemeen) aanbevolen om:

- *Nog sterker te sturen op het voorkomen van kostenverhogende effecten c.q. oplopende tekorten als gevolg van exogene verzwaringen van regelgeving:* in het onderzoek wordt uitgegaan van gelijke taken/prestaties van de Nederlandse Politie. Bij toevoeging van taken zal er sprake moeten zijn van aanvullend (structureel) budget. Dit is in lijn met het uitgangspunt in het onderhandelingsakkoord van september 2009. In feite zou een equivalent van artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet, zoals deze voor gemeenten geldt, moeten worden vastgelegd, waarin wordt afgesproken dat er steeds expliciet wordt gemaakt of een taakuitbreiding moet resulteren in additioneel (structureel) budget.
- *Bij alle afwegingen in het licht van de betaalbaarheid van de Nederlandse Politie nadrukkelijk te kijken naar de effecten op de kwaliteit van de dienstverlening:* In dit onderzoek is sterk gefocust op kosten- en bezettingsgegevens. Eventuele effecten op de kwaliteit zijn hierbij niet meegenomen, terwijl deze in de praktijk doorslaggevend zullen (moeten) zijn.

Om het inzicht in de betaalbaarheid van de Nederlandse Politie verder te vergroten en verfijnen wordt daarnaast aanbevolen om:

- *Een verdiepende analyse uit te voeren met differentiatie naar werksoorten:* in dit onderzoek is gekeken naar de totale formatie, waarbij geen onderscheid is gemaakt naar werksoorten. De verschillende werksoorten hebben echter ieder hun eigen kenmerken, waardoor ook de mogelijkheden om inzet te vergroten en eventuele kosten te besparen verschillen per werksoort. Door een verdiepende analyse naar de ontwikkeling van formatie, baten en lasten per werksoort kunnen deze mogelijkheden inzichtelijk gemaakt worden.
- *Systematiek Polbis verder te verfijnen:* aanbevolen wordt om:
 1. de kostengegevens in Polbis te differentiëren naar werksoort en deze te koppelen aan de formatiegegevens. Dit zou ook een andere registratie bij de regiokorpsen vragen. Hierdoor is een integrale analyse van de formatie en kostengegevens per werksoort mogelijk.
 2. de financiële transacties tussen de verschillende Politie organisaties (25 regiokorpsen, KLPD, vtsPN en de Politieacademie) expliciet inzichtelijk te maken in Polbis zodat totale kosten en opbrengsten van de Nederlandse Politie na eliminatie van de onderlinge financiële transacties inzichtelijk te maken zijn.

3. in het kapstok model expliciet te voorzien in baten categorieën voor Ministerie van BZK, Ministerie van Justitie, overig Rijksoverheid en derden.

De totale vastgoedportefeuille inzichtelijk te maken: een overzicht van de vastgoedportefeuille was niet beschikbaar voor dit onderzoek. Binnen de Politiekorpsen is vaak wel een overzicht van de vastgoedportefeuille aanwezig. Door het gefragmenteerde inzicht in de vastgoedportefeuille van de Nederlandse Politie worden schaalvoordelen onvoldoende benut. Aanbevolen wordt daarom een overzicht op te stellen van de totale vastgoedportefeuille. Op basis van dit overzicht kan vervolgens onderzocht worden op welke punten subregionale en nationale samenwerking op het gebied van huisvesting mogelijk is.