

Kosten-baten analyse Nieuw Politiebestel

Een kwantitatieve analyse op hoofdlijnen

Kosten-baten analyse nieuw politiebestedel

Een kwantitatieve analyse op hoofdlijnen

Bedrijfsnaam: Capgemini Nederland B.V.
Plaats: Utrecht
Datum: Augustus 2006

Inhoud

MANAGEMENTSAMENVATTING	2
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Vraagstelling en afbakening	5
1.3 Verantwoording	5
1.4 Leeswijzer	6
2 Huidig bestel en nieuw politiebestedel	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Huidig politiebestedel	7
2.3 Nieuw politiebestedel	7
2.4 Verschillen	8
3 Invoeringskosten	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Kosten programma Nieuw Politiebestedel	10
3.3 Kosten transformatie en implementatie	10
3.4 Omzetten juridische entiteiten	11
4 Structurele baten en kosten	12
4.1 Inleiding	12
4.2 Batengebied: één rechtspersoon	12
4.2.1 Efficiëntere overlegstructuur	12
4.2.2 Efficiëntere beleids- en controlorganisatie	13
4.2.3 Efficiëntere inrichting medezeggenschap	13
4.2.4 Effectiever vermogensbeheer	14
4.2.5 Efficiëntere inrichting korpsen	15
4.3 Batengebied: gemeenschappelijke beheersdienst	15
4.3.1 Facility Management	16
4.3.2 HRM	17
4.3.3 FEZ	17
5 Samenvattend overzicht kosten en baten	19

MANAGEMENTSAMENVATTING

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft bij de behandeling van het kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie aan de Tweede Kamer toegezegd dat er een indicatie zal worden gegeven van de kosten en baten van een nieuw politiebestedel. Hiertoe heeft het ministerie van BZK aan Capgemini de opdracht gegeven te onderzoeken wat op hoofdlijnen de bedrijfseconomische kosten en baten zullen zijn.

Als nulsituatie waarmee het nieuwe politiebestedel wordt vergeleken, is gekozen 1 juli 2006, waarbij de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland (VtSPN) is opgericht en de activiteiten van het NPI, CIP en ISC hierin zijn ondergebracht.

In overleg met de begeleidingscommissie is besloten dat er één scenario wordt doorgerekend, namelijk dat van het nieuwe politiebestedel per 1 januari 2008, zoals dat wordt beschreven in het ontwerp-wetsvoorstel van de nieuwe Politiewet 2007. Wel zal expliciet worden vermeld welke mate baten als gevolg van verdere ontwikkeling van shared services ook realiseerbaar zijn zonder aanpassing van het bestel conform het wetsontwerp.

De Politieacademie maakt geen deel uit van het onderzoek.

Deze rapportage bevat een eerste kwantitatieve analyse op hoofdlijnen van de kosten en baten van het nieuwe politiebestedel. Hiervoor is in een beperkte tijd aan de hand van documentstudie, interviews en een expertmeeting een beeld gekregen van de baten en kosten van het nieuwe politiebestedel. Doordat de exacte invulling van het nieuwe politiebestedel op het moment van onderzoek nog onderwerp van discussie en besluitvorming was, kon nog niet een volledig beeld van kosten en baten worden gemaakt. Op een aantal terreinen zal hiertoe nader onderzoek dienen te worden uitgevoerd.

De nulsituatie en het nieuwe politiebestedel hebben de kenmerken van respectievelijk een 'federatiemodel' en een 'holdingmodel'. In het federatiemodel organiseren autonome eenheden vanuit die autonomie op centraal niveau een organisatie die ten behoeve van die eenheden opereert. In het holdingmodel is er één organisatie die vanuit een centrale directie een aantal onderdelen/werkmaatschappijen aanstuurt. De mate waarin deze modellen verschillen, hangt echter sterk af van de uitwerking in onderliggende regelgeving en mandaten. Deze uitwerking was ten tijde van dit onderzoek nog in volle gang maar nog niet afgerond. In dit onderzoek is verondersteld dat de verschillen tussen de nulsituatie en het nieuwe politiebestedel zijn gelegen in het besluitvormingsproces, inkooprisico's en -volume, de rechtspersoonlijkheid en de relatie tussen de ministers van BZK en Justitie tot het politieveld.

Uit het uitgevoerde – vooralsnog globale – onderzoek naar de bedrijfseconomische kosten en baten van een nieuw politiebestedel kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat de bedrijfseconomische kosten en baten tussen het huidige en nieuwe politiebestedel elkaar niet veel ontlopen. De introductie van een nieuw politiebestedel brengt in *bedrijfseconomische* zin, gelet op de omvang van het totale politiebestedel, nauwelijks kosten met zich mee en levert op de korte termijn ook nauwelijks besparingen op. Het invoeren van een gemeenschappelijke beheersdienst levert op termijn enige besparingen op. Op de langere termijn is vermoedelijk een grotere efficiencywinst te bepalen (bijvoorbeeld door het benutten van schaalvoordeel van één organisatie op alle niveaus van die organisatie). Aangezien een herziening van het politiebestedel ook niet is ingezet vanuit financiële motieven, kan worden geconstateerd dat de introductie van een nieuw politiebestedel op de korte termijn een budgetneutraal effect heeft. Door efficiëncyslagen kan er wel een verschuiving plaatsvinden van ondersteunende capaciteit naar het primaire proces.

Als autonome te kwantificeren kosten voor het nieuwe politiebestedel zijn onderscheiden:

- programmakosten Nieuw Politiebestedel
- transformatie- en implementatiekosten (bestaande uit bijvoorbeeld verandermanagement, proces- en organisatieontwerp, ICT-kosten en sociaal plan)
- omzetting juridische entiteiten.

Deze kosten zijn op dit moment gedeeltelijk inzichtelijk te maken. De mate waarin deze kosten zich zullen voordoen zal ook afhangen van nog te maken keuzen, bijvoorbeeld ten aanzien van de detailinrichting van de organisatie van de directieraad, de beheersdienst en de verantwoordelijke directie binnen het ministerie van BZK. Kosten als gevolg van een sociaal plan worden overigens niet of nauwelijks verwacht. Daarnaast zijn er al ontwikkelingen in gang gezet, die nauw verwant zijn met de nieuwe Politiewet, zoals het wetsvoorstel versterking Rijksbevoegdheden, maar ook de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden, zoals is afgesproken in de politie CAO. Zowel de kosten als de baten van deze ontwikkelingen zijn in overleg met de opdrachtgever in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

In dit onderzoek is alleen gekeken naar de financiële baten van het nieuwe politiebestedel. Waar gesproken wordt over baten kan dus ook 'opbrengsten' worden gelezen.

Voor de te kwantificeren baten zijn twee batengebieden onderscheiden:

- de introductie van één rechtspersoon Nederlandse politie
- het onderbrengen van activiteiten in de gemeenschappelijke beheersdienst (GBD)

De introductie van één rechtspersoon Nederlandse politie leidt tot baten als gevolg van een meer efficiënte overlegstructuur, de mogelijkheid tot een meer efficiënte beleids- en controlorganisatie, een efficiëntere inrichting van de medezeggenschap, een effectiever vermogensbeheer en een efficiëntere inrichting van de korpsen. Ook hier geldt dat deze baten op dit moment nog niet eenduidig zijn te kwantificeren, omdat de exacte invulling van het nieuwe politiebestedel op het moment van deze eerste analyse nog aan nadere besluitvorming onderhevig was. Waar deze baten op dit moment wel te kwantificeren zijn, dan wel waar een schatting kon worden gemaakt, zijn ze in dit onderzoek wel meegenomen.

Voor de activiteiten die in de GBD kunnen worden ondergebracht, is gekeken naar Facility Management (FM), Human Resource Management (HRM) en Financieel Economische Zaken (FEZ). ICT is buiten beschouwing gelaten, aangezien dit in de nulsituatie al is ondergebracht in de VtsPN. De baten die gerealiseerd worden bij de totstandkoming van de GBD worden met name gerealiseerd door schaalvoordeel en efficiënter werken. Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat met name de baten die gerealiseerd worden door de introductie van de GBD ook te realiseren zijn via de weg van de shared services en VtsPN.

In de navolgende tabel worden deze kosten en baten uitgesplitst naar eenmalige en structurele kosten en baten. Hierbij moet enerzijds worden opgemerkt dat nog niet alle baten- en kostengebieden op dit moment voldoende konden worden gekwantificeerd (als gevolg van het nog niet uitgekristalliseerd zijn van plannen voor het nieuwe bestel en/of de doorontwikkeling van het huidige bestel). Anderzijds moet daarbij de opmerking worden gemaakt dat vanuit financieel perspectief het huidige bestel (doorontwikkeld) en het nieuwe politiebestedel elkaar op korte termijn niet veel zullen ontlopen.

Een samenvattend overzicht van de bedrijfseconomische kosten en baten is opgenomen in de onderstaande tabel¹.

Batengebieden	Eenmalige kosten	Structurele kosten	Structurele baten
Programmakosten	€ 4.200.000 ²	-	-
Transformatiekosten	PM ³	-	-
Omzetten juridische entiteiten	€ 1.000.000	-	-
Efficiëntere beleids- en controlorganisatie	-	PM ⁴	-
Medezeggenschap⁵	-	€ 1.300.000	€ 4.800.000
Centraal vermogensbeheer	PM ⁶	-	€ 6.650.000 ⁷
GBD⁸: FM	€ 3.100.000	€ 1.000.000	€ 3.700.000
GBD: HRM	€ 26.000.000	€ 3.600.000	€ 14.300.000
GBD: FEZ	€ 8.000.000	-	€ 14.500.000
Totaal	€ 42.300.000	€ 5.900.000	€ 43.950.000

¹ Overigens moet ook nog rekening worden gehouden met het feit dat in de meerjarenbegroting van de politie al een taakstelling voor de shared services is ingeboekt van € 57 miljoen onder de noemer doelmatigheid.

² Dit betreft hoofdzakelijk kosten op rijksniveau.

³ Dit betreft naast kosten op rijksniveau vooral ook kosten op regionaal niveau.

⁴ Betreft instelling van de directieraad

⁵ Op basis van de aanname: landelijke ondernemingsraad en vervallen formeel overleg op districts- en divisieniveau.

⁶ PM betreft de eenmalige kosten die moeten worden gemaakt om huidige leningen over te sluiten. Kon in het korte tijdsbestek van het onderzoek niet inzichtelijk worden gemaakt. Nader onderzoek moet hier uitsluitsel over geven

⁷ Voor het grootste gedeelte betreft dit een verschuiving van middelen van het ministerie van Financiën naar de politie

⁸ GBD = gemeenschappelijke beheersdienst.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft bij de behandeling van het kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie aan de Tweede Kamer toegezegd dat er een indicatie zal worden gegeven van de kosten en baten van een nieuw politiebestedel. Hiertoe heeft het ministerie van BZK aan Capgemini de opdracht gegeven te onderzoeken wat op hoofdlijnen de bedrijfseconomische kosten en baten zullen zijn.

1.2 Vraagstelling en afbakening

Het onderzoek richt zich op de bedrijfseconomische kosten en baten van de invoering van een nieuw politiebestedel per 1 januari 2008 (zie “Kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie” voor een beschrijving van dit nieuwe politiebestedel en een toelichting van hetgeen men er mee wil bereiken). Heel nadrukkelijk is door de begeleidingscommissie en de opdrachtgever aangegeven dat aan de batenkant alleen wordt gekeken naar de bedrijfseconomische baten van het nieuwe politiebestedel en dat derhalve de niet-financiële baten, zoals die worden beschreven in de memorie van toelichting van het ontwerp-wetsvoorstel, buiten beschouwing worden gelaten in dit onderzoek. Waar gesproken wordt over baten kan dus ook opbrengsten worden gelezen. Het onderzoek maakt deel uit van het programma Politiebestedel, dat wordt uitgevoerd onder gedeeld opdrachtgeverschap van de ministers van BZK en Justitie.

Het onderzoek richt zich op zowel de bedrijfseconomische kosten als ook de baten van het nieuw in te richten politiebestedel. Daarbij wordt de nieuwe situatie vergeleken met de nulsituatie. Deze nulsituatie is als volgt omschreven:

Als nulsituatie wordt gekozen 1 juli 2006, waarbij de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland (VtsPN) is opgericht en de activiteiten van het NPI, CIP en ISC hierin zijn ondergebracht.

In overleg met de begeleidingscommissie is besloten dat er één scenario wordt doorgerekend, namelijk dat van het nieuwe politiebestedel per 1 januari 2008, zoals dat wordt beschreven in het ontwerp-wetsvoorstel van de nieuwe Politiewet 2007. Hierbij is expliciet meegegeven dat in de beschrijving van dit scenario wordt vermeld welke baten (deels) ook realiseerbaar zijn binnen het huidige bestel, langs de weg van shared services en de VtsPN.

Daarnaast zijn er al ontwikkelingen in gang gezet, die nauw verwant zijn met de nieuwe Politiewet, zoals het wetsvoorstel versterking Rijksbevoegdheden, maar ook de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden, zoals is afgesproken in de politie CAO. Ook zonder de invoering van de nieuwe politiewet wordt gekomen tot harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden. Zowel de kosten als de baten van deze ontwikkelingen zijn in overleg met de opdrachtgever in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

Aangezien de Politieacademie buiten de wijzigingen van het nieuwe politiebestedel valt, wordt deze binnen dit onderzoek buiten beschouwing gelaten

1.3 Verantwoording

Capgemini heeft dit onderzoek verricht in een zeer korte doorlooptijd onder begeleiding van een begeleidingsgroep verricht (zie bijlage 1). Door deze korte doorlooptijd kunnen de bedrijfseconomische kosten en baten van het nieuwe politiebestedel op hoofdlijnen worden weergegeven. Het onderzoek is gestart met een documentenstudie (zie bijlage 2) en een aantal interviews (zie bijlage 3). Daarna zijn batengebieden geïdentificeerd, die vervolgens (waar

mogelijk) zijn gekwantificeerd. De resultaten hiervan zijn besproken in een expertsessie (voor een overzicht van de deelnemers: zie bijlage 4) en in een bijeenkomst van de begeleidingscommissie. Parallel is gezocht naar de kosten die de inrichting van het nieuwe politiebestedel met zich meebrengt. In deze rapportage, die voorzien is van een eerste kwantitatieve analyse, zijn de kosten en baten, zoals die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, op hoofdlijnen beschreven en afgezet tegen de nulsituatie. Op enkele gebieden was kwantificering niet of nauwelijks mogelijk doordat er nog werd gewerkt aan de verdere invulling van regelgeving en mandaten en hierover nog geen besluitvorming had plaatsgevonden. Waar mogelijk is met aannamen gewerkt, op een aantal onderwerpen zal verder onderzoek nodig zijn om de daadwerkelijke bedrijfseconomische kosten en/of baten inzichtelijk te maken.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden op hoofdlijnen het huidige bestel en het nieuwe bestel beschreven en met elkaar vergeleken. Daarna wordt in hoofdstuk 3 inzichtelijk gemaakt welke invoeringskosten het nieuwe politiebestedel met zich meebrengt, waarna in hoofdstuk 4 wordt aangegeven welke bedrijfseconomische baten kunnen worden gerealiseerd en welke kosten daarmee samenhangen. In hoofdstuk 5 is een samenvatting van de bedrijfseconomische kosten en de baten opgenomen.

2 Huidig bestel en nieuw politiebestedel

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij een beknopte beschrijving van het huidige politiebestedel en het nieuwe politiebestedel, om deze twee situaties goed af te bakenen in het kader van toe te rekenen kwantitatieve kosten en baten aan het nieuwe politiebestedel.

Na de beschrijving van het huidige en nieuwe politiebestedel zal verder in worden gegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen deze twee.

Vervolgens zal in de volgende hoofdstukken op basis van deze beschrijvingen en verschillenanalyse verder worden gekeken naar de kosten en baten van het nieuwe politiebestedel in relatie tot het huidige politiebestedel.

2.2 Huidig politiebestedel

Het huidige politiebestedel wordt in het kader van dit onderzoek gedefinieerd als zijnde de situatie per 1 juli 2006. Op dat moment bestaat het huidige politiebestedel uit het KLPD en 25 regiokorpsen en is de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) tot stand gebracht. In deze VtsPN zijn ISC, CIP, ITO en NPI opgenomen. Op termijn is daarbij het streven dat ook andere beheeractiviteiten in de VtsPN zullen worden ondergebracht. Daarvoor is het noodzakelijk dat de (autonome) korpsen bij meerderheid besluiten dat deze beheerstaken aan de VtsPN worden opgedragen. Of en wanneer andere taken in de VtsPN worden ondergebracht is derhalve niet met zekerheid te zeggen.⁹

Het huidige politiebestedel kan in beheersmatig opzicht worden omschreven als een 'federatiemodel': autonome eenheden organiseren vanuit die autonomie op centraal niveau een organisatie die ten behoeve van die eenheden opereert.

Aangezien de Politieacademie buiten de wijzigingen van het nieuwe politiebestedel valt, wordt deze binnen dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

2.3 Nieuw politiebestedel

Het nieuwe politiebestedel komt voort uit het Kabinetstandpunt Evaluatie Politieorganisatie en is vastgelegd in een concept-wet die thans bij de Raad van State voorligt. Hoe de exacte uitwerking van het nieuwe politiebestedel zal zijn, is afhankelijk van toekomstige besluitvorming. Het voorstel voor een nieuw politiebestedel gaat uit van een directieraad die op beheersmatig gebied sturing geeft aan 25 regiokorpsen, het KLPD en een gemeenschappelijke beheersdienst (GBD). Er is daarbij sprake van één rechtspersoon. Omwille van dit onderzoek hebben wij een aantal aannames gedaan over de inrichting van het nieuwe politiebestedel. Als aannamen zijn onder andere gehanteerd dat beheeractiviteiten waar centralisatie dan wel concentratie zinvol is, in de GBD worden opgenomen. In de tweede plaats dat de beleids-, uitvoerings- en controletaak van de directie Politie en enkele andere onderdelen van het ministerie van BZK zal veranderen.

⁹ Overigens geldt dat ook buiten de VtsPN op bepaalde gebieden (bijvoorbeeld inkoop) tussen korpsen wordt samengewerkt.

Hiervan afgeleide aannames komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Het nieuwe politiebestedel kan in beheersmatig opzicht worden omschreven als een 'holdingmodel': één organisatie die vanuit een centrale directie een aantal onderdelen/werkmaatschappijen aanstuurt.

2.4 Verschillen

Tussen het huidige en nieuwe politiebestedel bestaan verschillen, maar de mate waarin is afhankelijk van de mate en snelheid van doorontwikkeling van het huidige politiebestedel en de keuzes met betrekking tot de inrichting van het nieuwe politiebestedel. In termen van 'federatie' en 'holding': een federatie kan zodanig worden ingericht dat er nauwelijks verschil is met een holding en een holding kan zodanig worden ingericht dat er nauwelijks verschil is met een federatie.

Als de korpsen in het huidige bestel zouden kiezen voor het volledig onderbrengen van alle beheertaken in de VtsPN dan is op dat punt sprake van een grote mate van overeenkomst met het nieuwe politiebestedel. Het grootste verschil zit in de vorm van de besluitvorming, namelijk 26 stemmen of één stem met doorzettingsmacht. Onze inschatting, is dat een overlegstructuur met 26 betrokkenen langer zal duren dan in de situatie van een kleine directieraad die doorzettingsmacht heeft ten aanzien van beheersaangelegenheden. Ook bestaat de verwachting dat de realisatie na besluitvorming sneller zal plaatsvinden.

Ook valt niet uit te sluiten dat in het huidige bestel de besluitvorming vaker uitkomt op een compromis om aan de belangen van de 25 uiteindelijke autonome korpsen tegemoet te komen. In het nieuwe politiebestedel zal wel rekening worden gehouden met de verschillen tussen korpsen, maar hoeft de directieraad niet op een compromis uit te komen. Als tegenwerping kan worden opgemerkt dat in het huidige politiebestedel de weerstand tegen een genomen besluit minder kan zijn; het gaat immers om een eigen beslissing, in plaats van een directief vanuit de directieraad.¹⁰

Overigens laten bovengenoemde verschillen zich zeer lastig vertalen in bedrijfseconomische baten, zeker omdat de wijze waarop (overleg)regelingen en mandaten in het nieuwe politiebestedel worden vormgegeven ten tijde van het onderzoek nog onderhevig waren aan besluitvorming.

Een ander verschil tussen het huidige en nieuwe politiebestedel is gelegen in de rechtspersoonlijkheid. In het nieuwe politiebestedel is er sprake van één rechtspersoon waaronder directieraad, de korpsen en de beheerdienst vallen. In het huidige bestel is er sprake van 25 (regiokorpsen) + 1 (KLPD) + 1 (VtsPN) rechtspersonen. Op het gebied van arbeidsvoorwaardenoverleg en -afspraken, medezeggenschap, uniformiteit in begroting en verantwoording, toezicht en controle en beleidsontwikkeling in het nieuwe politiebestedel biedt dit mogelijkheden om besparingen te kunnen realiseren.

Een ander verschil is de relatie tussen de minister van BZK en de politie. Het departement heeft in het huidige politiebestedel te maken met 27 politieorganen, terwijl in het nieuwe politiebestedel het eerste aanspreekpunt in de relatie tussen departement en politie op het gebied van

¹⁰ Zoals hiervoor reeds opgemerkt, bestaat er echter geen zekerheid dat er een besluit wordt genomen in het oude politiebestedel en anderzijds mag van een directieraad worden verwacht dat zij niet vanuit een ivoren toren tot besluitvorming komt. Voorts geldt natuurlijk dat in het nieuwe politiebestedel de directieraad ook *de politie* is: er is sprake van één organisatie.

beheersmatige zaken, de directieraad zal zijn. Dit zal tot een heroriëntatie van taken en formatievermindering ten departemente leiden. Overigens zal een aantal van deze taken verschuiven naar de (ondersteuning van de) directieraad.

Naast de hiervoor genoemde verschillen zijn er ook verschillen te benoemen die betrekking hebben op de democratische verantwoording en aansturing van de politie. Deze verschillen zijn echter buiten dit onderzoek gehouden omdat ze niet direct leiden tot bedrijfseconomische kosten en baten.

3 Invoeringskosten

3.1 Inleiding

De inrichting van de nieuwe politieorganisatie brengt kosten met zich mee. Sommige van deze kosten worden specifiek gemaakt om een gewenste baatte realiseren, andere kosten betreffen algemene kosten die nodig zijn om de gewenste organisatieverandering tot stand te brengen.

In dit hoofdstuk worden de kosten beschreven, die gemaakt dienen te worden om de gewenste organisatieverandering tot stand te brengen. Deze kosten zijn onder te verdelen in:

- Kosten van het programma Nieuwe Politiebestel
- Transformatie van huidige naar nieuwe organisatie (transformatie en implementatie)
- In- en oprichting van de nieuwe juridische entiteit

De kosten die gemaakt moeten worden om specifieke baten te realiseren worden meegenomen in het volgende hoofdstuk.

3.2 Kosten programma Nieuw Politiebestel

De kosten voor het programma Nieuw Politiebestel zijn begroot op € 4,2 miljoen¹¹ voor de periode van 2006 en 2007 en betreffen de kosten die het programma moet maken om op 1-1-2008 voorbereid te zijn op de start van de nieuwe politieorganisatie. Deze kosten betreffen het programmabureau, de projectorganisatie voor de projecten bestuurlijke organisatie, beheer en personele reorganisatie, reiskosten, het baten/lasten onderzoek, interne en externe locaties, overhead en onvoorziene kosten. Het gaat hier in hoofdzaak om kosten die op rijksniveau worden gemaakt.

3.3 Kosten transformatie en implementatie

Om daadwerkelijk de organisatie op te zetten en in te richten dienen extra kosten te worden gemaakt, die bovenop de programmakosten komen. Deze kosten worden ook wel de transformatiekosten genoemd, namelijk de kosten om de verandering te maken van de huidige naar de nieuwe situatie. Aangezien de wijze waarop het transformatieproces zal worden ingezet nog afhankelijk is van nadere besluitvorming (zoals over de inrichting van de organisatie en de mandaatregeling), kunnen in deze paragraaf de kosten voor het verandermanagement niet worden gekwantificeerd. De transformatie- en implementatiekosten zullen niet alleen op rijksniveau, maar zeer zeker ook op regionaal niveau worden gemaakt.

Wij onderscheiden drie kostencategorieën:

- Verandermanagement: hieronder valt bijvoorbeeld de begeleiding van de toekomstige directieraad en de leiding van de politieregio's bij het daadwerkelijk doorvoeren van de verandering (change management).
- Proces- en organisatieontwerp: de kosten van dit onderdeel van de transformatie zijn sterk afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden bij de inrichting van de organisatie, zoals

¹¹ Afgeleid uit de begroting van het programma Politiebestel dd. 10-4-06

bijvoorbeeld keuzes voor de taken van de GBD en de mate van standaardisatie die daarbij nodig is. Aangezien de besluitvorming hiervoor nog in voorbereiding is, zijn de kosten, die hiermee zijn gemoeid nog niet volledig in te schatten. De kosten voor het inrichten van de taakgebieden FM, FEZ en HRM zijn reeds meegenomen in de uitwerking van deze batengebieden in het volgende hoofdstuk. Voor wat betreft de standaardisering van de operationele processen kan de lijn die al is ingezet in de huidige situatie met de inrichting van de Voorziening voor Producten en Processen, alsmede lopende initiatieven als ABRIO, worden voortgezet.

- ICT-kosten: met het herontwerp van de organisatie kunnen specifieke ICT-kosten zijn gemoeid. Dit zijn overigens andere kosten dan hetgeen nu al wordt besteed aan de harmonisatie van ICT bij de Nederlandse politie. Voorbeelden hiervan kunnen de kosten zijn die gepaard gaan aan het inrichten van de verschillende taakvelden van de GBD. Waar mogelijk zijn die laatstgenoemde kosten al meegenomen in de uitwerking van deze taakvelden in het volgende hoofdstuk. Aangezien de exacte verandering van de organisatie nog onderwerp van besluitvorming is, kan over de andere ICT-kosten die het gevolg zijn van de organisatieverandering nog geen goede schatting worden gemaakt.
- Kosten sociaal plan: deze kosten worden niet of nauwelijks voorzien, aangezien de overgang naar een nieuw politiebestedel niet tot doel heeft om tot een vermindering van arbeidsplaatsen te komen.

3.4 Omzetten juridische entiteiten

Het opzetten van de nieuwe politieorganisatie als entiteit brengt juridische kosten met zich mee. Zo dienen allerlei contracten, overeenkomsten, documenten omgezet te worden naar de nieuwe juridische entiteit. De kosten die hiermee gemoeid zijn geweest in de vorige reorganisatie in 1993, waarop werd gewezen in enkele interviews, zijn niet inzichtelijk geworden in dit onderzoek. Wat echter wel duidelijk is, is dat die reorganisatie grootschaliger was en meer gecompliceerd; grootschaliger omdat 148 korpsen moesten worden samengesmeed tot 26 korpsen en complexer aangezien de toenmalige gemeentelijke korpsen op hun beurt diverse contracten hadden afgesloten. In de veronderstelling dat de huidige korpsen hun contractenbeheer op orde hebben (mede naar aanleiding van de euroconversie van een aantal jaren geleden) en er in principe naar één model per onderwerp moet worden geconverteerd schatten wij deze kosten in op maximaal € 1,0 miljoen.

4 Structurele baten en kosten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de kwantitatieve baten van het nieuwe politiebestedel in kaart worden gebracht, waarbij de nulsituatie als referentiepunt dient. Bij elk van die baten wordt tevens aangegeven welke kosten eenmalig dan wel structureel gemaakt dienen te worden om deze baatte kunnen realiseren. Waar nog geen onderbouwing te maken valt, wordt zoveel mogelijk met aannames gewerkt. De baten worden beschreven in twee paragrafen:

- batengebied: één rechtspersoon
- batengebied: gemeenschappelijke beheersdienst (GBD)

Hierbij wordt tevens aangegeven in welke mate deze baten ook in de volledige doorontwikkeling van het huidige politiebestedel gerealiseerd kunnen worden.

4.2 Batengebied: één rechtspersoon

In het nieuwe politiebestedel zal er sprake zijn van één rechtspersoon voor de Nederlandse politieorganisatie. De zelfstandige rechtspersoonlijkheid van de regio's in het huidige bestel komt te vervallen. Op basis van hiervan kan een aantal baten worden onderkend, die niet haalbaar zouden zijn binnen (doorontwikkeling van) de nulsituatie:

- efficiëntere overlegstructuur
- efficiëntere beleids- en controlorganisatie
- efficiëntere inrichting medezeggenschap
- effectiever vermogensbeheer
- efficiëntere inrichting korpsen

4.2.1 Efficiëntere overlegstructuur

Door de politie in één organisatie onder te brengen bestaat de verwachting dat het aantal overlegstructuren kan afnemen, met name in de afstemming tussen de ministeries en het politieveld. Waar nu met 27¹² organisaties afzonderlijk moet worden overlegd, kan straks de rechtstreekse lijn met de directieraad worden aangesproken.

Ook binnen de politieorganisatie zelf kan mogelijk het aantal overleggen worden verminderd. Overigens is dit sterk afhankelijk van de wijze waarop de directieraad haar rol in gaat vullen en de mandaatregeling die wordt gehanteerd. Gezien de onduidelijkheid over de exacte inrichting van de nieuwe politieorganisatie en de invulling van de mandaatregeling voor de korpschefs, is het op dit moment niet mogelijk om de afname van het overlegcircuit te kwantificeren. Deze baten zijn in het huidige politiebestedel of in de doorontwikkeling daarvan niet of minder te realiseren.

¹² KLPD, 25 regiokorpsen en de VtsPN.

4.2.2 Efficiëntere beleids- en controlorganisatie

In de nieuwe politieorganisatie zal de relatie tussen het ministerie van BZK en de politieorganisatie wijzigen voor wat betreft de inrichting van de beleids- en controlorganisatie. Het gaat hierbij om de rol en omvang van het DG Veiligheid (met daarbinnen de directie Politie, maar bijvoorbeeld ook KOBRA, het bureau dat de minister van BZK ondersteunt als korpsbeheerder van het KLPD) en de organisatie ter ondersteuning van de Directieraad. In de planvorming is echter nog niet duidelijk hoe de definitieve inrichting binnen het DG Veiligheid van het Ministerie van BZK wordt vormgegeven, evenmin als bekend is hoe de ondersteuning van de directieraad er uit komt te zien. Aan de hand van een aantal aannamen, die afkomstig zijn van het ministerie van BZK, valt hier een kwantificeringslag te maken. In de huidige situatie bestaat de sterkte, die binnen het DG Veiligheid is georganiseerd om de politie aan te sturen uit 120 fte¹³. Tevens is in de VtsPN het NPI opgenomen, bestaande uit 54 fte. Als aanname wordt gedaan dat de ondersteuning binnen het DG Veiligheid van het Ministerie van BZK in de nieuwe situatie bestaat uit maximaal 50 personen, en dat de ondersteuning van de Directieraad uit maximaal 125 personen bestaat (met een gemiddeld schaalniveau 12) bestaat. Dit betekent dat er geen noemenswaardige verschillen bestaan tussen de huidige situatie en de nieuwe situatie. Afhankelijk van de definitieve keuzes die worden gemaakt qua taakinvulling en -verdeling tussen Ministerie van BZK en de Directieraad, valt hier mogelijk nog een baat te realiseren.

Het instellen van een Directieraad zal extra kosten met zich meebrengen ten opzichte van het huidige bestel. De omvang en de aard van de samenstelling van de Directieraad is op dit moment nog niet bekend; dit geldt logischerwijze dan ook van het te verwachten schaalniveau. De kosten van de Directieraad zijn derhalve nog niet te kwantificeren. Voor de eventuele huisvestingskosten zal de gekozen locatie een belangrijke factor zijn. Het valt daarbij niet uit te sluiten dat binnen de Rijksoverheid en de politie voldoende mogelijkheden bestaan om de Directieraad te huisvesten.

4.2.3 Efficiëntere inrichting medezeggenschap

Een ander onderwerp van uitwerking is medezeggenschapsstructuur in de nieuwe politieorganisatie. In de huidige situatie heeft elk organisatieonderdeel binnen de Nederlandse politie een eigen ondernemingsraad (OR) en verschillende onderdeelcommissies (OC). Dit betekent dat deze structuur 27 maal is ingericht. De inrichting van de medezeggenschapsstructuur is nog onderwerp van gesprek met de vakbonden, waarbij het hoofdrichtingsprincipe ('medezeggenschap volgt zeggenschap') tot een passende medezeggenschapsstructuur zal moeten gaan leiden.¹⁴

Een van de denkbare modellen is dat met het invoeren van het nieuwe politiebestel de vorm van formele medezeggenschapsstructuren op het niveau van districten en divisies zal komen te vervallen¹⁵. Uiteraard zal er op dat niveau wel sprake blijven van regulier werkoverleg. Gezien de grote verschillen qua inrichting van de medezeggenschap binnen de korpsen in de huidige

¹³ Uitgaande van een directie Politie van 110 fte en verdere ondersteuning van 10 fte bij bijvoorbeeld KOBRA.

¹⁴ Het huidige Regionaal Georganiseerd Overleg komt in ieder geval te vervallen, hetgeen overigens ook het geval is in de huidige situatie.

¹⁵ Onder de aanname dat op dat niveau de zeggenschap over arbeidsvoorwaardelijke zaken verdwijnt en dat die zeggenschap op een hoger niveau wordt neergelegd.

situatie, zou nader onderzoek uit moeten wijzen hoeveel capaciteit op deze wijze gewonnen zou kunnen worden.

Voor de ondernemingsraad is als model denkbaar dat tot één ondernemingsraad wordt gekomen. Een ondernemingsraad mag volgens de wet op de ondernemingsraden maximaal uit 25 personen bestaan. Deze personen kunnen gedeeltelijk dan wel volledig vrijgesteld worden van hun reguliere werkzaamheden. Een dergelijke landelijke ondernemingsraad kan dan ook maximaal 25 fte bedragen.

Een globale berekening (zie bijlage 5) van het wegvallen van het formele overleg in de regiokorpsen op districtelijk en divisieniveau geeft als uitkomst dat er circa 70 fte beschikbaar zou kunnen komen voor het primaire politieproces.¹⁶ De besparing van 70 fte wordt verminderd met 25 fte als gevolg van de introductie van een ondernemingsraad op landelijk niveau.

Dit leidt tot een netto besparing van circa 45 fte per jaar, die ingezet kunnen worden ten behoeve van andere taken. Deze baten zijn in het huidige politiebestedel of in de doorgroei daarvan niet of in mindere mate te realiseren.

4.2.4 Effectiever vermogensbeheer

In het nieuwe politiebestedel zijn er verschillende manieren om het vermogensbeheer in te richten. In dit onderzoek is een variant van centraal vermogensbeheer uitgewerkt, waarbij het vermogen van de huidige korpsen overgaat naar de nieuwe politieorganisatie en wordt beheerd door de directieraad (in combinatie met de in het wetsontwerp voorziene delegatie van de korpschefs). Op basis van politiek-bestuurlijke overwegingen kan ook voor enige andere variant worden gekozen.

In deze variant van centraal vermogensbeheer is het bijvoorbeeld mogelijk om het vermogensbeheer te verbeteren door het inrichten van een 'paraplu' boven de rekening-courantverhoudingen van de korpsen met het ministerie van Financiën. Dit heeft consequenties voor het beheer van de liquide middelen van de totale Nederlandse politie (€ 540 miljoen) en de schuldenpositie van € 320 miljoen¹⁷.

Door centraal vermogensbeheer kan er een middeling plaatsvinden van de liquide middelen en de uitstaande schulden¹⁸. Dit zal leiden tot een situatie waarbij, uitgaande van de huidige vermogensposities, een positief saldo aan liquide middelen zal ontstaan. Er zal in principe geen behoefte meer hoeven te bestaan voor het aangaan van schulden. De lagere behoefte aan leningen zal een besparing opleveren van 1,5% per jaar aan rentekosten uit hoofde van leningen¹⁹. Uitgaande van € 320 miljoen aan schulden, levert dit een baat op van € 4,8 miljoen per jaar.

Daarnaast heeft centraal vermogensbeheer als baat dat beschikbare liquiditeiten langer kunnen worden weggezet tegen een hogere rente. Dit zal een rentevoordeel opleveren van 0,5% per jaar

¹⁶ Voor de gehanteerde aannames: zie bijlage

¹⁷ Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2005, betreft de regionale politiekorpsen, het KLPD, de Politieacademie, CIP en ISC. Voor de 25 regiokorpsen excl. De bovenregionale voorzieningen wordt in het jaarverslag 2005 gesproken over € 377 Miljoen aan liquide middelen en € 164 Miljoen aan langlopende schulden.

¹⁸ De uitstaande schulden zijn vaak aangegaan voor een langere termijn, gemiddeld 8 jaar. Het aantal uitstaande leningen wat nog een aantal jaren zal doorlopen, moet hierbij in ogenschouw worden genomen. Bron: Ministerie van Financiën

¹⁹ Bron: Ministerie van Financiën

aan rente inkomsten uit hoofde van liquide middelen²⁰. Uitgaande van € 220 miljoen aan liquide middelen na middeling van het vermogen, levert dit een baat op van € 1,1 miljoen per jaar.

De lagere behoefte aan leningen en het langer wegzetten van beschikbare liquiditeiten is een verplaatsing van rente voordeel binnen het rijk. Het rentevoordeel lag eerst bij het ministerie van Financiën en verschuift door het instellen van centraal vermogensbeheer ten gunste van de politie. Voor de politie is het totaal bedrag van € 5,9 miljoen per jaar echter relevant aangezien dit bij centraal vermogensbeheer door de politie kan worden benut.

In het huidige bestel bestaat de mogelijkheid om te lenen bij een andere partij dan Financiën. Het bedrag van openstaande leningen bij derden bedraagt € 124 miljoen²¹. Indien deze leningen worden overgesloten naar Financiën, wat bij één politieorganisatie haalbaar is (maar met sluitende afspraken ook in de huidige situatie), levert dit een rentevoordeel op van 0,5% per jaar uit hoofde van leningen bij derden afgesloten²². De baat komt hiermee op ongeveer € 600.000,- per jaar. De kosten die verbonden zijn aan vervroegd aflossen zijn op dit moment niet in te schatten en zullen inzichtelijk kunnen worden door bestudering van de contracten bij derden.

Het centraal beheren van het vermogen van de politie heeft als bijkomend voordeel dat er lagere transactiekosten kunnen worden bedongen bij de banken. Deze baat wordt geschat op €150.000,-²³ per jaar.

Deze baten zijn in het huidige politiebestedel of de doorontwikkeling daarvan in mindere mate te realiseren.

4.2.5 Efficiëntere inrichting korpsen

Op de lange(re) termijn mag worden verwacht dat het nieuwe politiebestedel onder een directieraad ook zal leiden tot een efficiëntere inrichting van de korpsen (standaardisatie, uniformiteit, verspreiding van ‘best practices’ e.d.). Dit is gelet op die langere termijn en de korte doorlooptijd van het onderzoek niet nader onderzocht.

4.3 Batengebied: gemeenschappelijke beheersdienst

In het ontwerp voor de nieuwe politiewet wordt aangegeven dat er onder de Directieraad een landelijke eenheid wordt opgericht, die de ‘shared services’ voor de korpsen gaat verzorgen: de gemeenschappelijke beheersdienst. Overigens vindt er op dit moment nog nadere uitwerking plaats over welke gemeenschappelijke diensten van de politie onder de gemeenschappelijke beheersdienst komen te vallen, welke beheerszaken de verantwoordelijkheid van de korpsen blijven en wat de snelheid van het doorvoeren van centraliseren/concentreren van het beheer wordt. Het meest voor de hand liggend is dat de plannen voor de shared services zoals ze binnen het huidige bestel zijn gemaakt, worden doorgezet binnen het nieuwe politiebestedel in de GBD. Deze plannen betreffen Facility Management en HRM.²⁴ Als aandachtspunt geldt dat bij

²⁰ Bron: Ministerie van Financiën

²¹ Bron: Ministerie van BZK

²² Bron: Ministerie van Financiën

²³ Bron: Ministerie van Financiën

²⁴ Deze twee zijn ook onderzocht door Deloitte. Zij hebben daarnaast onderzoek gedaan naar een centraal call center voor het 0900-8844 nummer. Vanuit RHC/KBB is aangegeven dat deze laatste uit operationele

het inrichten van 'shared services' de praktijk leert dat de kosten voor de baten uitgaan. Voorts geldt dat van deze baten al € 57,0 miljoen als doelmatigheidstaakstelling in een eerder stadium is ingeboekt.

Naast deze twee is op basis van ervaringen van Capgemini en benchmarks op het gebied van shared services een additioneel gebied gedefinieerd waarop een schaalvoordeel te behalen valt, namelijk financieel economische zaken (FEZ). Voor FEZ wordt in dit rapport een eerste uitwerking gemaakt. Voor dit onderwerp geldt eveneens dat een gedeelte van de mogelijke besparingen ook in het huidige bestel zijn te realiseren.

Hierna worden de gebieden Facility Management, HRM en FEZ nader uitgewerkt.

4.3.1 Facility Management

Het samenwerken op het gebied van facility management gebeurt steeds meer binnen de politie. Door samen te werken kunnen er onder andere kortingen bedongen worden bij het inkopen van goederen en huisvesting. Daarnaast kunnen diensten goedkoper worden ingekocht en werkt samenwerking standaardisatie verder in de hand. Deze standaardisatie werkt op haar beurt weer gunstig voor een efficiëntere inzet van personeel en middelen en het beheer hiervan. Door het verder doorvoeren van centralisatie kunnen deze voordelen maximaal worden benut.

In de businesscase die door Deloitte is opgesteld word een verdere centralisatie van het totale facility management voorgesteld. Door de toegenomen schaalgrootte kan er vervolgens een personele besparing worden gerealiseerd op het gebied van huisvesting, diensten en middelen en wagenparkbeheer. In totaal zouden er voor deze diensten 74 fte's minder nodig zijn wat een besparing van € 3,7 miljoen zou opleveren.

Voor de centralisatie van het facility management is een eenmalige investering van € 3,1 miljoen nodig. Daarnaast zijn er nog structurele overheadkosten van € 1 miljoen per jaar.

Naast besparingen op de personele uitgaven kan er wellicht ook worden bespaard op overige uitgaven door op grotere schaal in te kopen en het efficiënter opereren van de organisatie zelf. Uit onderzoek (International Data Corporation 1999) is gebleken dat bedrijven welke een shared service center hadden ingericht daar 10% tot 30% besparing over het totale proces mee kunnen behalen. Binnen de overheid zijn met dit soort grootschalige trajecten overigens ook extra inspanningen gemoeid, door het feit dat boven bepaalde bedragen een Europese aanbesteding uitgeschreven moet worden. Dit kan eveneens leiden tot een verminderde flexibiliteit op decentraal niveau. Uit de business case die is opgesteld voor Facility Management blijkt dat er op het terrein van vervoer en wapenbeheer weinig winst te halen is ten opzichte van de huidige situatie, maar wellicht wel op bijvoorbeeld huisvesting. Duidelijk mag echter ook zijn dat aan bijvoorbeeld het laatstgenoemde onderwerp naast een financiële component ook een politiek-bestuurlijke en operationele kant zit.

Verder geldt een verschil ten aanzien van het inkoopvolume en het risico. Als in het nieuwe politiebestedel volledig gebruik wordt gemaakt van het inkoopvolume (inkoop voor de gehele organisatie) zal dat enerzijds tot kostenbesparingen leiden als gevolg van te bedingen kortingen. Anderzijds kan dat ertoe leiden dat de flexibiliteit van de organisatie wordt verminderd en men

overwegingen niet wenselijk is. Een shared service call center wordt hier derhalve niet verder meegenomen in de analyse.

zich gebonden heeft aan een naderhand blijvend duur contract (risico). In de huidige situatie waar nog niet alle inkoop voor de gehele politie centraal wordt geregeld, geldt dit risico niet.²⁵

4.3.2 HRM

Bij de Nederlandse politie zijn meer dan 50.000 personen werkzaam. In het huidige bestel is elke politieregio zelf verantwoordelijk voor deze personeelszorg.

In de business case opgesteld door Deloitte wordt een drietal batengebieden binnen de HRM-functie gedefinieerd, zoals personeelsadministratie, werving & selectie en (permanente) opleiding. Door het oprichten van een shared service HRM kan er bespaard worden op HRM-medewerkers. Daarnaast zou het centraal organiseren van HRM-taken ook lagere overhead kosten met zich meebrengen. Deze worden echter in de businesscase van Deloitte niet meegenomen.

De businesscase van Deloitte laat zien dat door het bundelen van de HRM-activiteiten een besparing van € 14,3 miljoen per jaar is te bereiken. De activiteiten welke gebundeld zouden worden zijn: personeelsbeheer (waaronder salaris en personeelsadministratie) werving en selectie en training en opleiding. De besparing zou uitkomen 307 fte wat omgerekend € 14,3 miljoen is.

Voor het opzetten van het shared service HRM is een eenmalige investering van € 26 miljoen benodigd. Daarnaast kost het shared service center € 3,6 miljoen per jaar aan operationele kosten. Door de mogelijk hoge besparingen zouden de investeringen binnen 4 jaar kunnen worden terugverdiend.

4.3.3 FEZ

Ook voor de financieel- administratieve processen – voornamelijk debiteuren- en crediteurenadministratie kan een shared service binnen de GBD worden ingericht²⁶.

Met het inrichten van een FEZ-functie binnen de GBD kan een schaalvoordeel worden bereikt, onder andere doordat in het huidige bestel deze taken decentraal zijn georganiseerd. Deze decentrale inrichting heeft als nadeel dat een groot aantal (identieke) taken en werkzaamheden op diverse locaties en units wordt uitgevoerd in kleine teams (soms te klein om pieken en dalen op te vangen en/of voldoende tijd en aandacht te kunnen besteden aan het op peil brengen en houden van het kennisniveau van mensen. In een centrale FEZ-functie zal een herontwerp van de financieel-administratieve processen leiden tot, waar mogelijk, een centralisatie/concentratie en verdere automatisering²⁷ van taken en werkzaamheden.

Aan de hand van benchmark gegevens van Capgemini op basis van eerdere projecten bij ondernemingen die hun financieel-administratieve processen in een shared service FEZ hebben ondergebracht, is een schatting te maken van de mogelijke besparing in het nieuwe politiebestedel. Deze kunnen oplopen tot ongeveer 35% van het totaal aantal fte in FEZ, oftewel 263 fte, ofwel

²⁵ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in het nieuwe politiebestedel het genoemde risico in voorkomende gevallen kan worden vermeden door in te kopen in deelpercelen met andere looptijden. Verder geldt dat bij doorontwikkeling van de VtS eenzelfde risico kan dreigen.

²⁶ Het betreft hier het betalen van goederen en diensten geleverd aan de politie. Het innen van boetes e.d. wordt hier niet bedoeld.

²⁷ Hierbij kan gedacht worden aan het scannen van facturen (voor afhandeling elders), een geautomatiseerd grootboek, het invoeren van uniforme systemen.

circa € 14,5 miljoen per jaar²⁸. De kosten die een dergelijke operatie met zich mee brengt zijn sterk afhankelijk van de organisatievorm en inrichting. Vergelijkbare projecten hebben rond de € 8 miljoen aan implementatiekosten nodig gehad, verdeeld over enkele jaren. Hierbij wordt verder als uitgangspunt gehanteerd dat de debiteurenadministratie decentraal blijft uitgevoerd en dat de crediteurenadministratie gecentraliseerd/geconcentreerd zal worden en dat de boekingen in het grootboek centraal worden uitgevoerd.

Naast deze besparing leidt het inrichten van een centrale FEZ-functie binnen de GBD tot een vergroting van de transparantie boekingen vinden in één administratie plaats, in plaats van in 27 administraties, waardoor meer eenduidigheid plaatsvindt. Tevens zou het kunnen leiden tot lagere accountantskosten, aangezien in één organisatie met één jaarrekening gewerkt zou kunnen worden. Dit is echter afhankelijk van de keuze die hiervoor gemaakt gaat worden bij de inrichting van de nieuwe politieorganisatie. Een centrale FEZ-functie vergt wel inspanningen waar het gaat om afspraken met leveranciers, autorisatie van facturen e.d.

²⁸ Voor de gehanteerde aannamen: zie bijlage 5.

5 Samenvattend overzicht kosten en baten

In dit onderzoek zijn de bedrijfseconomische baten en kosten van het nieuwe politiebestedel afgezet tegen het huidige politiebestedel. Het nieuwe politiebestedel is daarbij gedefinieerd op basis van het Kabinetstandpunt Evaluatie Politieorganisatie: één politieorganisatie met een directieraad (onder beheerverantwoordelijkheid van de minister van BZK), 25 regiokorpsen, het KLPD en een gemeenschappelijke beheersdienst. Het huidige politiebestedel is gedefinieerd als de situatie per 1 juli 2006: 25 regiokorpsen, het KLPD en de VtsPN waarin ISC, CIP, ITO en NPI zijn opgenomen. De verschillen tussen deze situaties zijn daarbij getypeerd als het verschil tussen een 'federatiemodel' (huidige bestel) en een 'holdingmodel' (nieuwe bestel). Hierbij is ook geconstateerd dat de mate waarin deze twee stelsels verschillen zal afhangen van de door groei dan wel uitwerking van de twee stelsels.

De baten van het nieuwe politiebestedel vallen daarbij uiteen in twee hoofdcategorieën:

- baten als gevolg van het zijn van één rechtspersoon Nederlandse politie
- baten die te maken hebben met de inrichting van de gemeenschappelijke beheersdienst.

Vanuit de rechtspersoon Nederlandse politie zijn de baten:

- efficiëntere overlegstructuur
- efficiëntere beleids- en controlorganisatie
- efficiëntere inrichting medezeggenschap
- effectiever vermogensbeheer
- efficiëntere inrichting korpsen

Vanuit de inrichting van een gemeenschappelijke beheersdienst zijn de baten te vinden in het inrichten van een centrale functie voor onder andere HRM, Facility Management en FEZ. Hierbij kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd (inkoopvolume, stroomlijning procedures, specialisatie, transparantie, e.d.).

Naast deze baten zijn er ook kosten in deze eerste analyse op hoofdlijnen geïdentificeerd:

- Kosten van het programma Nieuwe Politiebestedel
- Transformatie van huidige naar nieuwe organisatie (transformatie en implementatie)
- In- en oprichting van de nieuwe juridische entiteit

In de navolgende tabel worden deze baten en kosten uitgesplitst naar eenmalige en structurele baten en kosten. Met de invoering van het nieuwe politiebestedel zijn daarmee netto baten te realiseren in de omvang van circa € 38 miljoen structureel. Hierbij moet enerzijds worden opgemerkt dat nog niet alle baten- en kostengebieden op dit moment voldoende konden worden gekwantificeerd (als gevolg van het nog niet uitgekristalliseerd zijn van plannen voor het nieuwe bestel en/of de doorontwikkeling van het huidige bestel). Anderzijds moet daarbij de opmerking worden gemaakt dat vanuit financieel perspectief het huidige bestel (doorontwikkeld) en het nieuwe politiebestedel elkaar op de korte termijn niet veel zullen ontlopen.

Batengebieden	Eenmalige kosten	Structurele kosten	Structurele baten
Programmakosten	€ 4.200.000 ²⁹	-	-
Transformatiekosten	PM ³⁰	-	-
Omzetten juridische entiteiten	€ 1.000.000	-	-
Efficiëntere beleids- en controlorganisatie	-	PM ³¹	-
Medezeggenschap ³²	-	€ 1.300.000	€ 4.800.000
Centraal vermogensbeheer	PM ³³	-	€ 6.650.000 ³⁴
GBD ³⁵ : FM	€ 3.100.000	€ 1.000.000	€ 3.700.000
GBD: HRM	€ 26.000.000	€ 3.600.000	€ 14.300.000
GBD: FEZ	€ 8.000.000	-	€ 14.500.000
Totaal	€ 42.300.000	€ 5.900.000	€ 43.950.000

²⁹ Dit betreft hoofdzakelijk kosten op rijksniveau.

³⁰ Dit betreft naast kosten op rijksniveau vooral ook kosten op regionaal niveau.

³¹ Betreft instelling van de directieraad

³² Op basis van de aanname: landelijke ondernemingsraad en vervallen formeel overleg op districts- en divisieniveau.

³³ PM betreft de eenmalige kosten die moeten worden gemaakt om huidige leningen over te sluiten. Kon in het korte tijdsbestek van het onderzoek niet inzichtelijk worden gemaakt. Nader onderzoek moet hier uitsluitend over geven

³⁴ Voor het grootste gedeelte betreft dit een verschuiving van middelen van het ministerie van Financiën naar de politie

³⁵ GBD = gemeenschappelijke beheersdienst.

Bijlage 1: Samenstelling begeleidingsgroep

- Jaap Koopman (Ministerie van BZK), voorzitter
- Jelle Bluemink (Ministerie van BZK)
- Reinier Eijzenring (Ministerie van BZK)
- Frans Heeres (kopschef Midden- en West-Brabant, RHC)
- Gerard Kuijlaars (Ministerie van BZK)
- Henk Pethke / Simon van der Geer (Ministerie van Justitie)
- Wim Saris (Ministerie van BZK)
- Cees Wilmer (Ministerie van Financiën)
- Iain Wilson / Claudia Kleisterlee (NPI)

Bijlage 2: Lijst van geraadpleegde documentatie

- Kabinetstandpunt Evaluatie Politiebestel
- Politie Nederland – hoofdlijnen projectplan – versie 0.11
- Instellingsbesluit VtS
- Kamerbrief oprichting VtS
- Begroting programma Nieuw Politiebestel
- Wenkend Perspectief, strategische visie politie ICT 2006-2010
- Jaarverslag Nederlandse Politie 2005
- Brief meerjarenaafspraken politiesterke ICT en enkele andere onderwerpen (12 februari 2004) + Bijlage
- ICT-monitor
- Beheer beheerst, rapport van de werkgroep modellen voor beheer van de politie (IBO 2004-2005, nr. 5)

- Eindrapport Deloitte presentatie SSC CC
- Eindrapport Deloitte presentatie SSC FM
- Eindrapport Deloitte presentatie SSC HR

Bijlage 3: Geïnterviewde personen

- Co Hoogendoorn, Tim Roskam en Heldert Bontekoe (NPI)
- Emini Özyenici, Claudia Kleisterlee (NPI)
- Erwin Flipse, Bianca Bijkerk-Van Ommen, Kira Doek (Ministerie van Financiën)
- Gerard Huyser van Reenen (korpchef Zaanstreek-Waterland, RHC)
- Max Korteweg, Nico Reitsma (Ministerie van BZK)
- Ilona Kalksma (Ministerie van BZK)

Bijlage 4: Deelnemers expert meeting

- Gerard Kuijlaars (Ministerie van BZK)
- Reinier Eijssenring (Ministerie van BZK)
- Ilona Kalksma (Ministerie van BZK)
- Fons van Gessel (Ministerie van BZK)
- Henk Pethke (Ministerie van Justitie)
- Tim Roskam (NPI)
- Iain Wilson (NPI)
- Wim Jan Ligtenberg (regiopolitie Gelderland-Midden)
- Ted Vollebregt (regiopolitie Rotterdam-Rijnmond)
- Ido Smits (regiopolitie Midden- en West-Brabant)
- Martin Scholtz (Ministerie van BZK)

Bijlage 5: Toelichting bij de calculaties

Baten behaald door afschaffing van de onderdeelcommissies op districtelijk en divisieniveau

Ieder regiokorps heeft een eigen organisatiestructuur en daarmee een eigen indeling voor wat betreft districten en divisies. Bij elkaar opgeteld hebben de 25 regiokorpsen en het KLPD ongeveer 150 districten en divisies. Dit komt neer op een gemiddelde van 5,8 districten per regio. Voor een globale berekening van de baten welke vrijkomen door het wegvallen van de districtelijke onderdeelcommissies (OC) worden de volgende aannames gemaakt. In iedere OC zijn acht personen actief die een halve dag per twee weken bezig zijn voor de OC. Dit betekent dat er per district 16 uur per maand besteed worden aan de OC. Per regio is dat, uitgaande van de aannames, circa 93 uur per maand. Wanneer deze 93 uur per maand gedeeld worden door een 36-urige werkweek levert dit een capaciteit van 2,6 personen per district. Voor de politie Nederland betekent dat er een extra capaciteit van circa 70 fte beschikbaar zou kunnen komen voor het primaire proces.

Naast deze besparing dient er ook op landelijk niveau een ondernemingsraad te worden opgericht. Deze mag een maximale grootte van 25 personen hebben volgens de wet op de ondernemingsraden. Het is de verwachting dat deze de leden van deze OR volledig vrijgemaakt zullen zijn om hun taak te verrichten.

In de berekening is verder uitgegaan van een gemiddeld schaalniveau 8 voor leden van de ondernemingsraad, waarbij de totale loonkosten per persoon uitkomen op € 69.101 (handleiding overheidsterieven 2006).

Aannamen besparingen FEZ

Capgemini heeft benchmark cijfers gerelateerd aan efficiency, gebaseerd op Capgemini ervaring op het gebied van centralisatie en uitbesteding van de financiële administratie (bij ondernemingen). De percentages (efficiency doelstellingen) drukken de totale financieel-administratieve staf uit als percentage van het totale personeels aantal.

De ervaringscijfers en de hieraan gekoppelde kwalificaties zijn:

- 1,4 % - Gemiddeld
- 0,9 % - Goed
- 0,4 % - World Class

Het totaal personeels aantal van de landelijke politie bedraagt 50.500 fte³⁶. Het aantal fte dat werkzaam is op het gebied van FEZ is 718³⁷, wat 1,4% van het totaal personeelsaantal is. Op

³⁶ Volgens Jaarverslag Nederlandse Politie 2005, tabel 1.8, sterkte inclusief kIPd, exclusief functionele inzetbaarheid aspiranten

³⁷ Bron: Overzicht naar functiegroepen, Ministerie van BZK

basis van de efficiency doelstellingen en ervaringen bij andere trajecten van Capgemini³⁸, is een beoogde besparing tot 0,9 % haalbaar. De uiteindelijke personele omvang van FEZ bedraagt 455 fte. Dit is een verschil van 263 fte in vergelijking met de huidige situatie.

Voor de kwantificering van de baat wordt verder uitgegaan van een gemiddelde personele last per fte van € 55.000,- per jaar³⁹. Bij een reductie in werkzaamheden van 263 fte, levert dit een besparing op van € 14.465.000,- per jaar.

³⁸ Dit zijn ervaringen met het eerder genoemde verder automatiseren van de administratie en eventueel hieraan gekoppelde centralisatie

³⁹ Jaarverslag Nederlandse Politie, 4.6 Personele lasten per FTE per korps



Over Capgemini en de Collaborative Business Experience

Capgemini levert aantoonbaar toegevoegde waarde aan de prestaties van zijn klanten in een groot aantal branches. Dit gebeurt met een compleet en innovatief aanbod van consulting-, technology- en outsourcingdiensten. Daarbij werkt de onderneming op een onderscheidende manier samen met haar klanten aan het behalen van snellere, betere en meer duurzame resultaten: de Collaborative Business Experience. Deze innovatieve samenwerking krijgt vorm door een sterk netwerk van technologiepartners, bewezen methoden en hulpmiddelen en een sterk op samenwerking gerichte mentaliteit in de dagelijkse praktijk. Hiermee helpt Capgemini organisaties om nieuwe groeistrategieën te ontwikkelen en de mogelijkheden van technologie optimaal te benutten.

Capgemini heeft wereldwijd ongeveer 61.000 medewerkers in dienst. De organisatie realiseerde in 2005 een omzet van 6.954 miljoen euro.

Het hoofdkantoor van Capgemini Group is gevestigd in Parijs.

www.nl.capgemini.com