

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016

Nr. 18

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2015

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016–2020 en het ontwerpbeheerplan 2016 van de Nationale Politie. Deze punten kunnen relevant zijn voor de behandeling van de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) dit najaar.

De ontwerpbegroting van de Nationale Politie, die u als bijlage bij de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van VenJ ontvangt, omvat voor 2016 circa € 5.129 miljoen aan uitgaven; de ontvangsten bedragen circa € 5.043 miljoen. Door € 89 miljoen in te zetten uit de bestemmingsreserve Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie ontstaat een positief exploitatieresultaat van € 4 miljoen.

Bij de Nationale Politie heeft de Minister van VenJ zowel een kaderstellende als een beherende rol. In zijn kaderstellende rol draagt de Minister verantwoordelijkheid voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel. Ook bepaalt hij de landelijke beleidsprioriteiten voor de politie en stelt hij de jaarlijkse bijdrage aan de Nationale Politie vast. Zijn voornemens hierover legt hij vast in de ontwerpbegroting van het Ministerie van VenJ 2016. In een afzonderlijke brief gaan wij nader in op deze ontwerpbegroting, die u tegelijkertijd met deze brief ontvangt. Wij vragen daarin aandacht voor de beperkte informatiewaarde van de toelichting bij begrotingsartikel 31 Nationale Politie.

In zijn beheerdersrol stelt de Minister de begroting, de meerjarenraming, het beheerplan, het jaarverslag en de jaarrekening van de Nationale Politie vast. Hierbij maakt hij gebruik van het besluit *Verdeling sterkte en middelen politie*.¹

¹ Staatsblad, jaargang 2012, nr. 610: *Besluit verdeling sterkte en middelen politie*.

Deze brief bevat onze aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016–2020 en het ontwerpbeheerplan 2016 Nationale Politie en de onderlinge samenhang hiertussen. Hierbij betrekken we ook de recent aan uw Kamer gestuurde *Herijkingsnota* en het daaronder liggende *Plan voor de herijking van de realisatie Nationale politie*². Wij leggen daarbij de verbinding tussen de conclusies en aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek over 2014³ en ander onderzoek. Wij vragen aandacht voor de volgende punten:

1. Samenhang tussen doelstellingen, geld en middelen is nog niet verbeterd.
2. Onduidelijk is of de planning van de herijking haalbaar is.
3. Risicoparagraaf in de ontwerpbegroting geeft nog niet voldoende inzicht.

1. Samenhang tussen doelstellingen, geld en middelen is nog niet verbeterd

In onze vorige begrotingsbrief Nationale Politie 2015⁴ merkten wij op dat een duidelijke samenhang ontbrak tussen de begroting 2015–2019 en het beheerplan 2015 van de Nationale Politie. Bovendien was het budget niet gekoppeld aan de landelijke beleidsdoelstellingen voor de Nationale Politie. De Minister zegde toe dat hij langs een groeipad in de komende jaren de beleids- en beheerdoelstellingen meer zichtbaar zal koppelen aan de daarvoor beschikbare middelen.⁵

In de thans voorliggende ontwerpbegroting 2016–2020 en het ontwerpbeheerplan 2016 Nationale Politie zien wij nog geen progressie op dit punt. Dit betekent dat ook voor 2016 de Tweede Kamer geen inzicht heeft in de toedeling van het politiebudget aan doelen en prestaties. Welk deel van het budget wordt ingezet voor de landelijke beleidsdoelstellingen is niet bekend. Een ander voorbeeld betreft de ontbrekende samenhang tussen de extra middelen die de Nationale Politie ontvangt voor de versterking van de veiligheidsketen en de gevolgen hiervan voor de formatie. De politie ontvangt vanaf 2018 uiteindelijk € 18,4 miljoen om extra observatieteams in te richten en de Rapid Respons Teams te versterken.⁶ Deze financiële middelen zijn verwerkt in de ontwerpbegroting 2016 – 2020 Nationale Politie, maar de extra teams staan niet in het ontwerpbeheerplan 2016 Nationale Politie genoemd en de betreffende formatie is niet verhoogd.

Daarnaast zien we dat de Minister in de herijkingsnota en het plan voor de herijking⁷ ambities bijstelt en verschillende doelstellingen uit het oorspronkelijke realisatieplan herprioriteert. Dit leidt tot een aangepaste inzet van geld en middelen. De Minister geeft in de herijkingsnota aan dat de effecten van de herijking op de financiën van de politie zijn verwerkt in de ontwerpbegroting 2016–2020. Hij stelt dat deze daarmee in financieel opzicht het meerjarig kader vormt waarbinnen de herijking moet worden uitgevoerd. Wij constateren dat in de ontwerpbegroting 2016–2020 en het ontwerpbeheerplan 2016 Nationale Politie niet duidelijk wordt hoe de maatregelen van de herijking financieel doorwerken op de verschillende

² Kamerstuk 29 628, nr. 554.

³ Algemene Rekenkamer (mei 2015). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)*. bijlage bij Kamerstuk 34 200 VI, nr. 2.

⁴ Algemene Rekenkamer (2014). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2015, de ontwerp-meerjarenraming 2016–2019 en het ontwerpbeheerplan 2015 van de Nationale Politie*. Kamerstuk 34 000 VI, nr. 9.

⁵ Ministerie van VenJ (2014). *Bestuurlijke reactie op begrotingsbrief 2015 VenJ*. Brief van de Minister van VenJ aan de waarnemend president van de Algemene Rekenkamer, d.d. 7 november 2014.

⁶ Kamerstuk 29 754, nr. 302.

⁷ Kamerstuk 29 628, nr. 554.

begrotingsposten (zie ook paragraaf 3). In de ontwerpbegroting is slechts de verdubbeling van het reorganisatiebudget zichtbaar, van € 230 miljoen naar € 460 miljoen. Uw Kamer kan hierdoor de financiële effecten van de herijking niet beoordelen. Op 6 oktober heeft de Minister u hierover aanvullende informatie verzonden opdat u die kunt betrekken in de besluitvorming.

2. Onduidelijk is of de planning van de herijking haalbaar is

In ons verantwoordingsonderzoek over 2014 concludeerden we dat de realisatie van de vorming van de Nationale Politie nog een lange weg te gaan heeft. De Minister gaf als reactie dat hij voldoende tijd neemt om de herijking uit te voeren. Wij benadrukten het belang van een realistische planning in het herijkte realisatieplan met daarin de te bereiken doelen en bijbehorende termijnen.

De Minister heeft de bijgestelde planning opgenomen in het herijkte realisatieplan. Dat is winst. Wij vragen ons desondanks nog steeds af of ook deze planning haalbaar is, mede gezien de met de reorganisatie tot nu toe geboekte resultaten. Immers:

- de periode om de «basis op orde» te brengen» is verlengd van twee naar vijf jaar (tot ultimo 2017). Van die vijf jaar resten er nu nog twee, terwijl de geplande maatregelen in die periode nog steeds tot grote opgaven leiden. De tijd voor uitvoering is daarmee krap;
- de herijking van het realisatieplan heeft lang geduurd en is nog niet afgerond. De komende maanden wordt deze uitgewerkt, waarna pas echt met de implementatie kan worden begonnen;
- tegelijkertijd moeten de politieprestaties op peil blijven en waar mogelijk verbeteren;
- het is niet duidelijk hoe vanaf 2018 de volgende fase van de vorming van het korps wordt opgepakt; het gaat hier om de noodzakelijke verbeter- en optimalisatieslag in de politieorganisatie zelf.

3. Risicoparagraaf in de ontwerpbegroting geeft nog niet voldoende inzicht

In de ontwerpbegroting 2016–2020 Nationale Politie, zoals gezegd als bijlage bij de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van VenJ, beschrijft de Minister een aantal risico's (zoals personele kosten, invloedeffecten, boekwaarden huisvesting en vorming van de landelijke meldkamer onder de Nationale Politie). Hij geeft aan dat de risico's van materiële betekenis kunnen zijn voor de (toekomstige) financiële positie van de Nationale Politie, maar dat in verband met de beperkte zekerheid hierover, daarvoor geen voorzieningen kunnen worden getroffen. Wij constateren ten eerste dat de Minister financiële risico's die samenhangen met de herijking niet benoemt en ten tweede dat de Minister de wel benoemde risico's beschrijft, zonder aan te geven op welke termijn deze gaan spelen en welke mitigerende maatregelen hij zal treffen. In de navolgende alinea's gaan wij hier nader op in.

3.1. Financiële risico's die samenhangen met de herijking

Risico van langer durende reorganisatie op behalen van de besparingsdoelstelling

De Minister benoemt het risico van tegenvallende invloedeffecten, doordat de reorganisatie in tempo en fasering wijzigt. Wij missen een indicatie van de omvang van de financiële gevolgen van de nieuwe prioritering. De eerder ingeboekte besparingen zijn namelijk ongewijzigd in de ontwerpbegroting 2016–2020 Nationale Politie opgenomen. Doordat

de reorganisatie langer duurt en de operationele sterkte hoger blijft dan eerder was voorzien, zullen niet alleen de personeelskosten hoger uitvallen maar laat de verwachte afstoot van panden waarschijnlijk ook langer op zich wachten. Dit kan ook een risico opleveren voor de besparingsdoelstelling van € 76,5 miljoen per jaar met ingang van 2026 op de huisvesting. Wij wezen hier al op in ons recent verschenen rapport over de huisvesting.⁸ Ook de vraag of de voorgestelde planning van de herijking haalbaar is, is hier van belang. Als blijkt dat de planning niet gehaald wordt, dan is dat een extra financieel risico.

Risico van vertraging verbeter- en optimalisatieslag op de meerjarenraming

De voorziene verbeter- en optimalisatieslag van de eenheden, die oorspronkelijk in de periode 2015 – 2018 zou plaatsvinden, zal nu vanaf 2018 geschieden aan de hand van de stand van zaken en wensen op dat moment. Er wordt geen indicatie gegeven wanneer deze fase zal zijn afgerond en ook niet welke kosten ermee zijn gemoeid. Doordat deze verbeter- en optimalisatieslag later dan voorzien zal plaatsvinden, heeft dat effect op de meerjarenraming tot ultimo 2020. Het is niet duidelijk of dit effect financieel is vertaald in de ontwerpbegroting 2016–2020 Nationale Politie.

Risico van extra kosten van het verbeterplan kwaliteit van de opsporing

De Minister geeft aan dat de kwaliteit van de opsporing serieuze versterking vraagt. Dit is volgens hem van dusdanig belang dat hij hiermee niet wil wachten tot na 2017. In de herijkingsnota zegt hij u toe vóór de begrotingsbehandeling een contourennota te sturen waarin de hoofdlijnen van het kwaliteitsplan al zoveel mogelijk zijn uitgewerkt. Een daarbij behorend realistisch tijdspad, inclusief financiële paragraaf wordt uiterlijk op 1 mei 2016 opgeleverd. Het is niet duidelijk of de eventuele meerkosten daarvan in de ontwerpbegroting 2016 – 2020 van de Nationale Politie zijn verwerkt.

Mogelijke gevolgen van maatwerk en lokale budgetruimte voor behalen besparingsdoelstelling

De Minister schrijft in de herijkingsdocumenten dat er meer ruimte voor lokaal maatwerk en meer budgetruimte voor politiechefs komt. De politiechefs krijgen meer invloed op de bedrijfsvoering om zo maatwerk in hun eenheid mogelijk te maken. Hiertoe wordt hun (financiële) mandaat vergroot. Dit roept de vraag op of dit gevolgen heeft voor het gecentraliseerde bedrijfsvoeringconcept, dat een belangrijke basis is voor de besparingsdoelstelling. In de ontwerpbegroting 2016–2020 en het ontwerpbeheerplan 2016 Nationale Politie wordt hierop niet ingegaan.

3.2. Door Minister benoemde risico's nader te duiden: twee voorbeelden

Risico van negatief exploitatieresultaat

De Minister geeft aan dat de tweede tranche van de intensiveringsmiddelen Rutte II (totaal € 105 miljoen) structureel in de ontwerpbegroting 2016–2020 Nationale Politie zijn verwerkt, onder voorbehoud van formele vrijgave. De Minister constateert het risico van het niet volledig overboeken van de intensiveringsmiddelen. Wij merken op dat de vrijgave verbonden is aan voorwaarden. In de ontwerpbegroting 2016–2020 en het

⁸ Algemene Rekenkamer (juli 2015). *Huisvesting Nationale Politie; Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed*. Bijlage bij kamerstuk 29 628, nr. 551. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

ontwerpbeheerplan 2016 Nationale Politie is niet duidelijk welke voorwaarden dat zijn en of de Minister maatregelen neemt om hieraan te voldoen. Als de intensiveringsmiddelen niet worden overgeboekt heeft dat een mogelijk negatief exploitatieresultaat tot gevolg.

Vastgoedmanagement niet op orde

In ons rapport over de huisvesting geven wij aan dat de Minister in brede zin financiële risico's loopt bij de taakstelling op de huisvestingskosten. De Minister stelde in zijn reactie op ons rapport dat als er onvoldoende budgettaire ruimte is om de huisvestingsoperatie te kunnen uitvoeren, hij andere financieringsmogelijkheden zal laten onderzoeken. De Minister benoemt in de ontwerpbegroting 2016–2020 Nationale Politie risico's bij het bereiken van de besparingen op de huisvesting: te hoge boekwaarden en benodigd budget voor groot onderhoud. De toezeggingen van de Minister op ons rapport zijn echter niet verwerkt in het beheerplan. Wat beheersingsmaatregelen betreft geeft de Minister alleen in algemene zin aan dat keuzen die gemaakt worden erop gericht zullen zijn om boekwaardeverliezen te voorkómen of de beperken. Hij geeft niet aan welke maatregelen hij concreet zal treffen.

4. Reactie Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Op 20 oktober 2015 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gereageerd op deze brief. De volledige reactie is te lezen op www.rekenkamer.nl. De Staatssecretaris geeft in zijn reactie aan dat er verdere stappen zijn gezet in de samenhang tussen doelstellingen, geld en middelen, onder meer door zowel in de begroting als in het beheerplan in te gaan op de reorganisatiekosten. Hij noemt dat een «groeipad».

De planning van de vorming van de Nationale Politie is te optimistisch geweest, schrijft de Staatssecretaris. Er moest «te veel, in te korte tijd» gebeuren. Hij geeft aan dat de financiële kaders een gegeven zijn en dat daarbinnen financiële herschikkingen ten behoeve van de herijking plaatsvinden. Er volgt nog onderzoek naar de omvang van de materiële lasten in relatie tot de ambities.

Voor de consequenties van de herijking voor de oorspronkelijke planning van de vorming van de Nationale Politie verwijst de Staatssecretaris naar de mijlpalenplanning die de Minister van VenJ voor het einde van 2015 aan de Kamer heeft toegezegd. Deze wordt vergezeld van een addendum bij het beheerplan en een bijgesteld aanvalsplan ICT. Er is sprake van «een niet geringe vertraging in de vorming van de Nationale Politie».

De Staatssecretaris geeft aan dat de toegezegde mijlpalenplanning wordt voorzien van een risicoparagraaf, waarin ook beheersmaatregelen worden opgenomen. In het reeds genoemde onderzoek naar de materiële lasten zullen de risico's rondom het behalen van de besparingsdoelstelling worden betrokken. De risico's voor 2016 zijn naar de mening van de Staatssecretaris in voldoende mate in de begroting geduid.

De Staatssecretaris geeft ten slotte aan dat als de intensiveringsmiddelen niet worden overgeboekt, dat gevolgen zal hebben voor de operationele sterkte.

5. Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij onderkennen van meet af aan dat de vorming van de Nationale Politie complex is, tijd vraagt en de nodige onzekerheden kent. We benadrukken dat juist als er nieuwe ambities geformuleerd worden en prioriteiten

gesteld, het voor zowel de organisatie zelf als het parlement belangrijk is dat transparant is welke gevolgen dit heeft voor de begroting en het beheerplan van de Nationale Politie.

Wij benadrukken het belang van een tijdige en realistische planning van de herijking met inzicht in eenmalige kosten en opbrengsten en structurele financiële consequenties. Doordat een aantal onderwerpen in de herijking nog moeten worden uitgewerkt, ontbreken deze in de huidige ontwerpbegroting 2016–2020 en het ontwerpbeheerplan 2016. Daardoor is de informatiewaarde daarvan beperkt. Het is aan het parlement daarover een oordeel te vellen. Wij benadrukken dat de kwaliteit van de informatie vooraf ook het inzicht achteraf versterkt. Dat maakt het mogelijk te leren van de praktijk.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor (http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen) waarin is terug te vinden hoe de bewindspersonen opvolging geven aan de aanbevelingen die voortkomen uit onze onderzoeken.

Tot slot

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016–2020 en het ontwerpbeheerplan 2016 Nationale Politie.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. Visser,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris