



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Oordeel over sturing en beheersing bij de Nationale Politie



ABD TOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

André de Jong
1 september 2017

ABDTOPConsult

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Inleiding en samenvatting

1. In december 2016 heb ik van de Ministers van Financiën en Veiligheid & Justitie opdracht gekregen om als adviseur te helpen bij de implementatie van aanbevelingen die PwC heeft gedaan in hun Personeel & Materieel (P&M) onderzoek bij de Nationale Politie (NP). Deze aanbevelingen zijn erop gericht om het financieel beheer bij de politie te verbeteren. Daarnaast wordt gevraagd ook te adviseren over de verbeterslag in de sturing en beheersing waar de Nationale Politie zelf al mee bezig was en is.
2. Het onderzoek leidt tot drie conclusies.
 - 2.1 De eerste conclusie betreft de implementatie van de aanbevelingen die PwC in het P&M onderzoek heeft opgenomen. De Nationale Politie heeft veel aanbevelingen al uitgevoerd en aan het eind van dit jaar zullen naar verwachting -op een vijftal punten na- alle aanbevelingen zijn uitgevoerd (zie paragraaf 1 en bijlage 2).

De aanbevelingen zijn bedoeld om daadwerkelijk in control te komen. Daarom is in dit onderzoek vooral gekeken naar de huidige *werking* ervan in de dagelijkse praktijk van de begrotingsuitvoering. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen financiële en beleidsmatige control (in paragraaf 1 is dit nader uitgewerkt).
 - 2.2 Wat betreft het systeem van financiële control wordt geconcludeerd dat er verbeterpunten zijn voor alle elementen die cruciaal zijn voor de financiële beheersing van de begroting, zoals de verplichtingenadministratie, de kwaliteit van maandrapportages, de beschikbaarheid van een ombuigingslijst in geval tegenvallers optreden en de implementatie van sommige taakstellingen. De huidige werking van het systeem genereert daardoor een aantal vermijdbare risico's die de beheersing van de begroting bemoeilijken. Daar staat tegenover dat er bij de directie Financiën & Control (F&C) veel kennis aanwezig is die 'de knoppen' kennen om via kassturing of uitstel van projecten afwijkingen van de begroting weten te redresseren. Maar dat is nog niet hetzelfde als goed 'in control' zijn (zie verder paragraaf 4).
 - 2.3 Wat betreft de beleidsmatige control luidt de conclusie als volgt. Het P&M onderzoek is het strategische houvast voor de middellange termijn waaraan de politie zich volledig committeert. De politie is zich bewust van de inhoudelijke beperkingen van dit houvast en werkt daarom al enige tijd aan een nieuwe inhoudelijk gedragen strategie, die dit najaar zal worden gepresenteerd. Er blijven dan nog een aantal verbeterpunten over waaraan de politie de komende jaren moet werken. Die betreffen met name de harde kant van de doelen-middelen discussie: op dit moment is onduidelijk of er in de bestaande organisatie nog ruimte zit voor productiviteitswinst en evenmin welke productiviteitsgroei bij ongewijzigd beleid jaarlijks wordt gerealiseerd. Dit

vraagt om voortvarende aanpak van het ERAM-traject ¹, dat in de beleidsreactie op het IBO-rapport over de Effectiviteit politie is aangekondigd. Wat betreft impactanalyses heeft de politie de afgelopen tijd een verbeter slag gemaakt, waardoor budgettaire claims voor nieuw beleid of nieuwe wetgeving beter onderbouwd zijn. Maar er zijn drie verbeterpunten. De impactanalyse is nu vooral op de formatie van de politie gefocust en zou alle kostencategorieën moeten omvatten. De impactanalyse zou niet alleen naar kosten, maar ook naar baten moeten kijken. Tenslotte zouden de effecten van nieuwe wet- en regelgeving of beleidsinitiatieven in afstemming met andere partners op het terrein van de veiligheid ketenbreed moeten worden onderzocht. De conclusie voor de middellange termijn is dat de Nationale Politie wat betreft de beleidsmatige control op de goede weg is, maar dat er de komende jaren nog hard gewerkt moet worden om in control te komen (zie verder paragraaf 5).

¹ ERAM staat voor de afkorting van Effecten, Resultaten, Activiteiten en Middelen.

Inhoudsopgave

Inleiding en samenvatting	
1 Opdracht en definities	1
2 Aanpak en dankwoord.....	4
3 Indeling notitie.....	6
4 Korte termijn: in control?	7
4.1 Inleiding	7
4.2 Verplichtingenadministratie	7
4.3 Kwaliteit uitvoeringsrapportages	8
4.4 Kwaliteit bestuurlijk reactievermogen	9
4.5 Recent ingezette verbeteracties	11
4.6 Overige aandachtspunten.....	11
4.7 Conclusie	14
5 In control: middellange termijn?	15
5.1 Ontbreken van een gedragen inhoudelijke strategie	15
5.2 Weinig aandacht voor de harde kant van strategievorming: drie punten	16
5.3 Overige punten.....	17
5.3.1 Decentralisatie van delen budget?.....	17
5.3.2 Aansluiten begrotingscyclus op cyclus rijk	17
5.3.3 Onderbouwing claims is verbeterd, maar de politie is er nog niet	18
5.4 Conclusie	20
6 Aanbevelingen	21
7 Hoe verder?.....	25
 Bijlagen	 26
Bijlage 1: Opdrachtbrief van directeur IRF, Ministerie van Financiën	26
Bijlage 2: Stand van zaken uitvoering aanbevelingen PwC in het P&M onderzoek van maart 2016	28
Bijlage 3: Gesprekspartners in de periode maart-juli 2017	42

1 Opdracht en definities

1. De opdracht is in mijn interpretatie om na te gaan of de Nationale Politie in control is, financieel en inhoudelijk, op korte en op middellange termijn; zie bijlage 1 voor de formele opdracht. PwC heeft daartoe in het P&M onderzoek uit 2016 een aantal aanbevelingen gedaan. Afgesproken is dat de Nationale Politie die aanbevelingen volledig implementeert. Onderdeel van de opdracht is onder andere om na te gaan hoe ver de Nationale Politie nu gevorderd is met de implementatie van die aanbevelingen.
2. De aanbevelingen van PwC betreffen in de eerste plaats een aantal basale aanbevelingen over sturing op de begroting: een transparant begrotingsproces met heldere verantwoordelijkheidsverdeling, heldere besluitvorming over nieuwe initiatieven op basis van impactanalyses, en goede aansluiting bij de rijksbegrotingscyclus.
3. In de tweede plaats betreft het aanbevelingen die betrekking hebben op de planning van de kosten voor de grootste budgettaire posten op de NP-begroting: personeel, IV en huisvesting. Zorg voor goede plannen, weeg nieuwe initiatieven af op basis van integrale impactanalyses, zowel in de breedte als in de tijd.
4. De Nationale Politie heeft recent een spreadsheet opgesteld over de implementatie van de P&M aanbevelingen; zie hiervoor bijlage 2. Dit spreadsheet is afgestemd met DG Politie en FEZ van V&J en met de IRF van het Ministerie van Financiën. Uit het spreadsheet blijkt dat veel aanbevelingen in opzet al zijn uitgevoerd en aan het eind van dit jaar zullen naar verwachting -op een vijftal punten na- alle aanbevelingen volledig zijn opgevolgd. Met vier van de vijf resterende punten is wel gestart maar loopt de opvolging door naar 2018.
5. Om twee redenen betekent implementatie nog niet automatisch dat de politie dan ook daadwerkelijk *in control* is. In de eerste plaats is het goed om 1,5 jaar na het P&M onderzoek met een frisse blik op de NP-organisatie vast te stellen of de aanbevelingen nog steeds adequaat zijn om in control te komen of op sommige punten aangevuld moeten worden. In de tweede plaats gaat het er uiteindelijk niet om of op papier voldaan is aan de regeltjes maar om de effectieve *werking* ervan in de dagelijkse praktijk van de begrotingsuitvoering. Veel van de aanbevelingen zijn misschien wel bedoeld om daaraan bij te dragen, maar zijn zo niet expliciet geformuleerd.
6. Om antwoord te krijgen op deze vragen is het eerst nodig om te definiëren wat ik voor deze opdracht onder 'in control' versta. Ik probeer die definitie zo operationeel mogelijk te maken. Voor de *korte termijn* betekent het voor mij dat het financieel beheer op orde is, dat wil zeggen: duidelijke begroting met heldere verdeling van de budgetverantwoordelijkheid, een

verplichtingenadministratie, een up to date en betrouwbare boekhouding, een goede methodiek om het vermoedelijk beloop te bepalen, een alerte signalering van mogelijke overschrijdingen en een adequate aanpak daarvan met behulp van een ombuigingslijst: wat doe je niet (meer) of schuif je door, als er overschrijdingen dreigen? (Dit betekent ook dat voor dit deel van de uitgaven zo lang mogelijk geen verplichtingen worden aangegaan.) Sluitstuk is een effectieve monitoring van de genomen maatregelen: leveren ze op wat er is ingeboekt? Belangrijk bij al deze punten is een cultuur waarin de begroting en begrotingsdiscipline als belangrijk worden gezien: waarin afspraak = afspraak geldt en waarin dit wordt uitgestraald en voorgeleefd door de Korpsleiding (KL) als ook door de budgethouders en de politiechefs.

7. Als aan de condities onder het vorige punt is voldaan, is het nog steeds mogelijk dat de begroting overschreden wordt, maar kan wel worden volgehouden dat er alles wat redelijkerwijs mogelijk gedaan is om de begroting op korte termijn te beheersen.
8. Dit is echter geen voldoende voorwaarde om voor de *middellange termijn* in control te zijn. Daarvoor is het noodzakelijk dat er een afgewogen, door de relevante actoren gedragen strategie is, waarbij welbewust politieke doelen, instrumenten en financiële middelen meerjarig op elkaar zijn afgestemd op basis van gedegen analyses over het feitelijke functioneren van de NP en te verwachten toekomstige ontwikkelingen. Als aan deze voorwaarde niet wordt voldaan, is er namelijk voortdurend het risico dat vanuit de politiek en/of de stakeholders van de Nationale Politie financiële claims op tafel worden gelegd voor 'meer politie', omdat de politie 'onvoldoende' functioneert.
9. Als de KL met de politiechefs en andere relevante actoren actief streven naar een dergelijke afgewogen, consistente en gedragen strategie voor de middellange en lange termijn, en voor de korte termijn het basis financiële beheer zoals onder punt 1.6 gedefinieerd, op orde is, dan mag je naar mijn idee concluderen dat de Nationale Politie daadwerkelijk in control is.
10. Dan nog zullen er in zo'n grote en belangrijke organisatie als de Nationale Politie bij de lokale gezagen of andere stakeholders in de samenleving geluiden zijn, die pleiten voor grotere budgetten en/of voor andere inzet van de capaciteit, maar de Minister van V&J en de KL moeten dan in staat worden geacht om op die kritiek een serieus antwoord te kunnen geven, in de zin van: gegeven de *politieke* keuze voor dit budget én de prioriteiten die de politiek en de lokale gezagen kiezen, krijg je de beste waar voor je geld. Het gaat wat mij betreft dus om zowel financiële als beleidsmatige control. Gebrek aan beleidsmatige control leidt namelijk tot risico's voor de financiële beheersing.
11. In de gesprekken staan steeds de vragen centraal in welke mate bij de Nationale Politie is voldaan aan de voorwaarden voor in control zijn, zoals

hiervoor geformuleerd, en hoe het systeem werkt in de praktijk van alledag.

12. Ik besef dat dit een strakke formulering van *in control* is en dat in een beperkte interpretatie van de opdracht de focus ligt op uitvoering van de aanbevelingen van PwC in het P&M onderzoek. Zoals al aangegeven heeft de Nationale Politie –conform de afspraak- aan het eind van het jaar de meeste aanbevelingen geïmplementeerd. De opdracht laat echter expliciet ruimte voor bredere observaties over de verbeter slag in de sturing en verbetering van de Nationale Politie. De achtergrond daarvan is dat het de Ministers van Financiën en V&J vooral gaat om een zodanige *werking* van de aanbevelingen van PwC en de Planning & Control systematiek dat de Nationale Politie zowel financieel als beleidsmatig daadwerkelijk in control is. De hiervoor gegeven operationalisatie van in control hanteren we daarbij als toetsingskader.

2 Aanpak en dankwoord

1. Alles wat in deze notitie staat, is gebaseerd op circa 30 gesprekken met de korpsleiding, beleidsdirecteuren, diensthoofden, de politiechefs van Rotterdam en Oost-Brabant en met de directie F&C van de Nationale Politie in de periode maart-juli 2017 (zie bijlage 3 voor een overzicht) en op notities die zij aan mij ter beschikking hebben gesteld. In de gesprekken hebben steeds de vragen centraal gestaan in welke mate bij de Nationale Politie is voldaan aan de voorwaarden voor in control zijn, zoals hiervoor geformuleerd, en hoe het systeem in de praktijk van alledag werkt.
2. Ik wil alle gesprekspartners bij de Nationale Politie graag hartelijk bedanken voor hun tijd en voor hun bereidheid de vele vragen te beantwoorden die ik hen heb gesteld. Ik heb daarbij veel openheid ervaren.
3. Ik wil ook Maarten van Ginkel en Arie van der Houwen van PwC, de accountant van de Nationale Politie, bedanken voor de gesprekken met hen over hun beeld van de financiële sturing bij de Nationale Politie.
4. Ik wil voorts het interdepartementale directeurenoverleg, onder leiding van Wim Saris, (waarnemend) DG Politie, bedanken. Zij hebben de voortgang van het werk bewaakt. Ik heb het commentaar van dit overleg zo goed mogelijk verwerkt.
5. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Anno van der Veen en Marcus Bruin, die mij vanuit de Nationale Politie fantastisch hebben begeleid.
6. Mijn werk is vooral geweest om alle ontvangen informatie te ordenen en tot een logisch verhaal te maken. De vraag: is de Nationale Politie wat betreft de financiën *in control*, is daarbij de rode draad. Ik heb geprobeerd hoor en wederhoor toe te passen door de diverse concepten van deze notitie steeds aan de gesprekspartners voor te leggen en om commentaar te vragen. Ik heb dat commentaar zo goed mogelijk geprobeerd te verwerken. Voor fouten die resteren draag ik de verantwoordelijkheid.
7. Ik wil verder benadrukken dat ik mijn opdracht in volledige onafhankelijkheid heb kunnen uitvoeren en dat ik op geen enkele manier druk heb ervaren op mijn oordeelsvorming.
8. Sinds 2012 is op alle terreinen veel werk verzet om de Nationale Politie op te bouwen. Dit rapport zegt daar weinig over en gaat vooral over de punten op financieel terrein die nog verbeterd kunnen of moeten worden.

Dat kan als onevenwichtig en eenzijdig overkomen. Dat kan ik begrijpen. In de opdracht die ik heb gekregen ligt echter de focus op mogelijke verbeterpunten besloten. Op deze plaats wil ik echter heel graag benadrukken dat ik grote bewondering heb voor de inzet en creativiteit waarmee wordt gewerkt aan een effectieve en doelmatige Nationale Politie. Als oud-bestuurder ben ik mij daarbij zeer bewust dat verbeteringen daadwerkelijk doorvoeren in een organisatie oneindig moeilijker is dan verbeterpunten aanwijzen.

3 Indeling notitie

Deze notitie is verder als volgt ingedeeld. In paragraaf 4 beoordelen we of voldaan is aan de korte termijn voorwaarden voor 'in control', zoals die in paragraaf 1.6 zijn gedefinieerd. In paragraaf 5 doen we hetzelfde voor de condities die betrekking hebben op de middellange termijn. In paragraaf 6 volgen dan aanbevelingen voor verbetering. Paragraaf 7 doet een paar voorstellen en suggesties over mogelijke vervolgstappen.

4 Korte termijn: in control?

4.1 Inleiding

Vraag die we in deze paragraaf willen beantwoorden is, of de Nationale Politie, gegeven een vastgestelde begroting, in staat is de begroting conform de planning uit te voeren. Daarvoor kijken we of de Nationale Politie het daarvoor beschikbare instrumentarium zodanig inzet dat er sprake is van een beheerste begrotingsuitvoering. Daarbij gaat het zoals in paragraaf 1 aangegeven om zaken als de kwaliteit van de verplichtingenadministratie, de raming van het vermoedelijk beloop, de kwaliteit van uitvoeringsrapportages, het bestuurlijk reactievermogen tot eventueel noodzakelijke bijsturing en de effectieve monitoring daarvan.

4.2 Verplichtingenadministratie

1. Wat betreft de verplichtingenadministratie geldt dat er voor IV, externe inhuur, huisvesting, Facilitair Management (FM) en eigenlijk ook HRM, de loonsom (omdat in het Strategisch Personeelsplan (SPP) alle huidige en ook verwachte toekomstige instroom en uitstroom van fte's zitten) wel een soort verplichtingenadministratie is, maar dat die niet geïntegreerd is met de financiële administratie.
2. Voor ongeveer 5% van de begroting is er op dit moment nog geen directe financiële vastlegging van de verplichtingen. Dit betreft onder andere de onderdelen Externe opleidingen, Detacheringen, Configuratiemanagement, Voertuigen en Geweldsmiddelen. De verwachting is dat vanaf 31 december 2017 alle verplichtingen worden geregistreerd, zij het nog niet als geïntegreerd onderdeel van de financiële administratie, maar in separate bedrijfsadministraties. Dit hangt samen met een inrichtingskeuze die bij de start van de Nationale Politie is gemaakt en die weer samenhang met al aanwezige systemen, zoals Smartstream, Planon en Beaufort/Youforce.
3. Een verplichtingenadministratie die ook gelijk de kosten zichtbaar maakt, vraagt om geïntegreerde werking (de zogenaamde *3-way matching*, de afstemming tussen bestelling, prestatielevering en factuur). In de loop van september 2017 komt dit in werking voor een beperkt aantal producten op het terrein van het facilitair management. Geleidelijk aan wordt dit de komende 1,5 jaar verder uitgebouwd voor het Facilitair Management en voor IV. Maar ook dan zal de geïntegreerde verplichtingenadministratie deels nog worden opgebouwd uit verschillende bedrijfsadministraties. Oplossing daarvan zal naar schatting nog enkele jaren extra vragen. Het is de bedoeling daar ook een koppeling te leggen met lopende contracten, waardoor *4-way matching* ontstaat.
4. Door het ontbreken van een geïntegreerde verplichtingenadministratie in de bedrijfsadministraties treedt er een zekere vertraging op in de

vastlegging van verplichtingen die ook doorwerkt naar de financiële administratie. Hoewel de financiële administratie door de externe accountant een deugdelijk vertrekpunt wordt genoemd en men probeert met stelposten deze vertraging op te vangen, leidt deze situatie bij tussentijdse en bij jaarafsluitingen soms toch tot een aantal verrassingen. Het gaat in de regel niet om grote bedragen, maar het leidt wel tot onzekerheid over het beeld en het kost tijd om het dan volledig *up to date* te krijgen. De hiervoor gesignaleerde problemen werken vervolgens ook door in de prognose van het vermoedelijk beloop van de diverse kostencategorieën op jaarbasis.

5. De Nationale Politie onderkent het belang van een volledig geïntegreerde verplichtingenadministratie voor de kwaliteit van de boekhouding. Er wordt hard aan gewerkt om over 1,5 jaar over een verplichtingenadministratie te beschikken op basis van *3-way matching*.

4.3 Kwaliteit uitvoeringsrapportages

1. Wat betreft de alertering van mogelijke overschrijdingen en een adequate aanpak stellen we vast dat de analyse en in het verlengde daarvan de beoordeling van de financiële situatie van de Nationale Politie in de maandrapportages nog een stuk scherper kunnen.
2. Toen ik in de tweede helft van maart met dit onderzoek startte², bevatten de financiële maandrapportages onvoldoende inhoudelijke analyses van over/onderschrijdingen per kostencategorie, waardoor er geen goed oordeel mogelijk was of de Nationale Politie al of niet op koers lag om de begroting te halen. Wat nodig is, is een analyse waarbij gecorrigeerd wordt voor vertekeningen van het beeld, waardoor er zo goed mogelijk zicht ontstaat op de vraag of de begroting conform planning verloopt of dat zich risicovolle ontwikkelingen voordoen, die om corrigerende acties vragen.
3. Met name voor de begrotingsposten die in meerjarig perspectief een daling laten zien, zoals de externe inhuur en de P-begroting, zou je voorts verwachten dat de monitoring ook meerjarig zou zijn. Dat was niet het geval.
4. Deze maandrapportages worden op verzoek van de directie Financiën & Control (F&C) opgesteld door het FBO-team van de Dienst Financiën. Deze rapportage gaat rechtstreeks naar F&C en vervolgens vergezeld van een notitie van F&C naar het maandelijks Bedrijfsvoeringsoverleg (BBVO) van de Nationale Politie. Deze notitie wordt door de directeur Politie Diensten Centrum (PDC) pas in het BBVO gezien. Deze maandrapportage speelt dus geen rol in de begrotingsbeheersing door de eerste *line of defense*: de

² De punten 4.8-4.12 beschrijven de situatie zoals ik die aantrof in de periode maart-juni 2017. Recent zijn er maatregelen getroffen om de situatie te verbeteren. Zie punt 4.18.

directeur PDC en zijn diensthoofden, die verantwoordelijk zijn voor 95% van de begroting van de Nationale Politie.

5. De directeur van het PDC heeft aangegeven dat hij de begrotingsuitvoering tot voor kort beoordeelde op basis van de viermaands-managementrapportages (MARAP's). Tussentijds stelde de directeur PDC de begrotingsuitvoering mondeling aan de orde in zijn maandelijkse bilateralen met de diensthoofden. Daar lag echter geen *integrale* cijfermatige rapportage aan ten grondslag van de uitgavencategorieën waarvoor het PDC verantwoordelijk is. Er was bij het PDC ook geen formele maandelijkse rapportageverplichting aan de directeur. Alleen de Dienst Facilitair Management stelde en stelt elke maand op eigen initiatief een financiële rapportage op plus een analyse van over- en onderschrijdingen. Op basis daarvan worden zo nodig ook extra maatregelen genomen om begrotingsrisico's te beheersen. Al met al werd de directeur PDC tot voor zeer kort op het punt van de *financial control* maar matig geïnformeerd vanuit de eigen organisatie, gegeven de grote verantwoordelijkheid die hij draagt voor uitvoering van de begroting.
6. Omdat de maandrapportages vooralsnog diepgang misten, gold dit ook voor het stuk dat de concerncontroller daar ter bespreking in het BBVO bovenop legde. Het kon alleen een soort 'macro' *early warning* signaal afgeven: ligt de NP al of niet op koers met de begroting? Door de onzekerheid over de nauwkeurigheid kan het signaal echter te positief of te negatief zijn. Het risico hiervan is dat het signaal daardoor aan geloofwaardigheid gaat verliezen.

4.4 Kwaliteit bestuurlijk reactievermogen

1. De relatief geringe aandacht voor de kwaliteit van de maandrapportages is overigens een bewuste keuze van de Nationale Politie, omdat de 4-maands MARAP's in de planning & control cyclus centraal zijn geplaatst. De gedachte hier achter is dat hierdoor de aansluiting op de rijksbegroting wordt verbeterd en er in principe nog voldoende tijd is om eventuele afwijkingen van de begroting bij te sturen. De kwaliteit van de eerste MARAP van begin juni 2017 is inderdaad een stuk beter dan de maandrapportages. Maar gevolg is wel dat er pas na 5 maanden voor het eerst een betrouwbaar beeld ontstaat bij de Nationale Politie van de stand van de lopende begrotingsuitvoering. Omdat vanaf augustus-september de begroting is 'dichtverplicht' is er in de periode juni-augustus een *window of opportunity* om de begroting bij te sturen.

2. Dat is een korte periode die deels ook in de zomervakantie valt. Dat zou niet zo'n groot probleem zijn als er een door de KL en het Korpsmanagementteam (KMT) geaccordeerde ombuigingslijst klaar ligt die direct ingezet kan worden om overschrijdingen bij te sturen. Dat is echter niet het geval. De lopende begrotingsuitvoering geeft daarvan een illustratie. Conclusie van de huidige MARAP is dat er bij ongewijzigd beleid voor 2017 een tekort dreigt van € 15 miljoen. Om dit tekort te voorkomen is de Nationale Politie nu bezig om voor € 24 miljoen aan ombuigingen of verschuivingen te zoeken. Daarmee wordt een tekort voorkomen en kan hopelijk ook het eigen vermogen enigszins worden versterkt dat de laatste jaren was gedaald en de ondergrens begint te naderen. Dat zijn op zich goede acties om de begroting weer op koers te krijgen.
3. Het ontbreken van een door de KL en het KMT geaccordeerde ombuigingslijst betekent echter dat van tevoren –dat wil zeggen bij de opstelling van de begroting- niet of onvoldoende is nagedacht om enige flexibiliteit in de begroting in te bouwen en om posten te selecteren waarop relatief pijnloos kan worden bespaard. Het risico hiervan is een grotere kans op pijnlijke ombuigingen en daarmee ook de kans op overschrijding van de begroting, indien ombuigen op die posten niet acceptabel wordt geacht.
4. Dit is des te opmerkelijker omdat de Nationale Politie wel voor 2017 voor een bedrag van € 40 miljoen meer aan bedrijfsplannen heeft goedgekeurd dan er aan budget door V&J beschikbaar is gesteld. De achtergrond hiervan is de verwachting dat in een grote organisatie als de Nationale Politie met een begroting van meer dan € 5 miljard er altijd een aantal projecten niet op tijd wordt uitgevoerd waardoor budgetten vrijvallen. Door overprogrammering wordt onderuitputting van de begroting voorkomen. Daarbij is wel in het KMTO de afspraak gemaakt dat eenheden en het PDC wanneer zich daadwerkelijk meevallers voordoen, die centraal inleveren.
5. Op zich begrijp ik deze redenering, maar ik vind dat je die redenering *symmetrisch* moet toepassen: uitgaven/kosten kunnen niet alleen meevallen maar ook tegenvallen. Naar mijn mening ligt het dus veel meer in de rede om voor een paar procent van de begroting projecten te definiëren om onderuitputting te voorkomen, maar omgekeerd ook voor een paar procent van de begroting een ombuigingslijst op te stellen die altijd klaar ligt om structurele overschrijdingen op te vangen (met als aandachtspunt dat de uitgaven op die lijst niet worden verplicht zodat de lijst ook daadwerkelijk kan worden ingezet) en voorts een lijst van projecten die zo nodig kunnen worden doorgeschoven om incidentele tegenvallers te compenseren. Bovendien zou het prudenter zijn om projecten uit de overprogrammering pas te starten als die budgettair zeker zijn (en er elders geen tegenvallers zijn).

4.5 Recent ingezette verbeteracties

1. Na de bespreking van de eerste 4-maands MARAP voor 2017 heeft de directeur PDC overigens met zijn MT afgesproken om 2-maandsrapportages te gaan opstellen om de uitputting van de begroting beter te gaan monitoren en zo nodig bij te sturen. Dat is een goede ontwikkeling. Een andere stap voorwaarts is dat er voor de taakstelling externe inhuur en binnenkort ook voor de taakstelling op het P-budget monitoringsinstrumenten zijn ontwikkeld, die per eenheid kwantitatief aangeven waar men op koers ligt en waar overschrijdingen dreigen. Op basis daarvan zullen dan adviezen worden opgesteld om de afwijkingen te redresseren. Ook daarvoor is het van belang om te beschikken over een voor de start van het begrotingsjaar geaccordeerde lijst met ombuigingsopties.

4.6 Overige aandachtspunten

1. Er zijn nog drie andere punten die aandacht verdienen, die deels ook kunnen worden gezien als illustratie dat het bestuurlijk reactievermogen nog kan verbeteren. Eerste punt betreft het uitgangspunt in deze paragraaf dat er een vastgestelde begroting is. De begroting is in principe gebaseerd op plannen die door de beleidsdirecteuren in zogenaamde driehoeken worden opgesteld en waarover consensus wordt bereikt. In de driehoeken zijn de politie-eenheden via hun hoofden bedrijfsvoering, de directie F&C en de diensthoofden vertegenwoordigd. In het gesprek met het diensthoofd ICT van het PDC kwam naar voren dat hij begin januari 2017 in het startgesprek met de KL heeft toegelicht dat er bij ongewijzigd beleid voor 2017 een overschrijding van € 28 miljoen op zijn begroting zou kunnen optreden. Dit roept vragen op over het realisme van de begroting. Om meer duidelijkheid hierover te krijgen heb ik dit punt besproken met de beleidsdirectie IV (die de analyse van de dienst ICT overigens deelt) en met een andere dienst, namelijk FM (die het beeld van de dienst ICT eveneens herkent). Ik heb het tevens met Leonard Kok besproken die vanuit de KL verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering.
2. Kern van hun punt is dat IV op basis van bijvoorbeeld pilots vanuit de operatie claims ziet aankomen waar IV –naar alle waarschijnlijkheid– onmogelijk ‘nee’ op kan zeggen, maar waarvoor in de begroting geen dekking is opgenomen. Evenmin is nagedacht hoe eventueel dekking gevonden kan worden voor dit soort claims. Zoals gezegd is er geen geaccordeerde ombuigingslijst. Gevolg hiervan is dat als de claim werkelijkheid wordt tijdens de begrotingsjaar, het veel moeilijker is om nog tot integrale afweging te komen wat de beste dekking daarvoor is. In 2017 is dit daadwerkelijk gebeurd met de plaatsbepalingssystemen in de politieauto's.

3. Tijdens de begrotingsvoorbereiding in oktober-november 2016 is dit punt expliciet aan de orde gesteld bij de KL door de IV-driehoek IV. De KL heeft toen expliciet aangegeven de claims -die binnen de politie als schadelijst worden aangeduid- af te wijzen. Wat beter had gekund, was om de schadelijst wel expliciet als risico te beschouwen en goed te monitoren met als beheersmaatregel het opstellen van een ombuigingslijst *tijdens* de begrotingsvoorbereiding. Het voordeel daarvan is dat je vooraf over alle kostencategorieën heen naar de minst pijnlijke maatregelen kan zoeken. Het is immers denkbaar dat de beste dekking voor een ICT-claim bij een andere kostencategorie ligt. Het feit dat dit risico zich in juni 2017 ook daadwerkelijk manifesteerde is een goede illustratie van het nut van een dergelijke actie. Deze ervaring kan overigens ook een reden zijn om bij een volgende begrotingsvoorbereiding de begroting op dit punt realistischer te ramen.
4. In januari 2017 heeft het diensthoofd ICT in het startgesprek met de KL vervolgens nogmaals zijn zorgen uitgesproken over de schadelijst, waarbij de KL haar standpunt herhaalde dat overschrijdingen niet worden geaccepteerd. Er wordt wel een afspraak gemaakt dat de dienst ICT mee- en tegenvallers binnen de begroting mag compenseren, maar die afspraak schiet eigenlijk tekort voor de situatie die dreigt te ontstaan: overschrijdingen met –gegeven het P&M onderzoek- weinig ruimte voor dekking ervan.
5. Begin maart 2017 heeft het diensthoofd ICT in een memo aan de KL en de directeur PDC opnieuw aandacht gevraagd voor de zaak. Het geactualiseerde begrotingsbeeld laat dan een tekort zien dat eind 2017 € 27 miljoen bedraagt. Het diensthoofd vraagt dan aan de KL en de directeur PDC akkoord voor een serie maatregelen die het verwachte tekort afdekken. In het overleg dat daarop volgt met de KL en F&C wordt afgesproken alternatieve dekking te zoeken in het Aanvalsplan Politie (AVP) waarin nog middelen beschikbaar zijn. Voor een bedrag van circa € 5 miljoen blijkt passende dekking via het AVP mogelijk. Op € 8 miljoen na is dekking binnen de ICT-begroting gevonden. Voor het resterende bedrag moet nog een oplossing worden gevonden. Tot nu toe is deze problematiek niet opgenomen in de viermaandsrapportage van F&C.
6. Wat zijn de lessen die hieruit geleerd kunnen worden? Afgezien van de punten onder 4.21 (Neem de schadelijst expliciet op als risico, monitor het risico zorgvuldig en stel een ombuigingslijst op), is het belangrijkste punt dat men explicieter met elkaar had kunnen communiceren op basis van de rollen die men ten opzichte van elkaar vervult. De dienst ICT heeft op zich het probleem tijdig gesignaleerd, maar zowel in januari en maart had men van beide kanten -maar het meest toch van de kant van de KL- door kunnen pakken om het probleem sneller tot een oplossing te brengen. Daardoor is de zaak gaan slepen en momenteel nog steeds niet helemaal opgelost. Wat er nu moet gebeuren is dat de dienst ook voor dit resterende bedrag van € 8 miljoen nog dekkingsmaatregelen op tafel

moet leggen, inclusief de pro's en contra's van die maatregelen. Op basis daarvan kan de KL vervolgens een besluit nemen. Bij de achtmaandsrapportage van F&C kan dat dan worden gemeld.

7. *Tweede* punt betreft de mogelijkheid die politiechefs hebben om verplichtingen aan te gaan op HRM- en FM-terrein waarvoor de budgettaire verantwoordelijkheid bij het PDC ligt. Dit is een perverse prikkel in de aansturing, die potentieel de budgettaire discipline ondermijnt. Onduidelijk is in welke mate dit in de praktijk voorkomt en onduidelijk is ook in hoeverre politiechefs van tevoren overleg plegen met de budgetverantwoordelijken over eventuele ruimte binnen de betreffende budgetten om nieuwe verplichtingen aan te gaan. Maar zelfs als dat zou gebeuren is het strijdig met het principe van de integrale afweging. Diensthoofden reageren overigens wel op signalen dat politiechefs buiten de diensthoofden om verplichtingen aangaan en dat leidt er volgens het diensthoofd FM toe dat politiechefs steeds minder op eigen gezag verplichtingen aangaan.
8. Tot slot als *derde* punt is door vele gesprekspartners aangegeven dat er bij de Nationale Politie tot nu toe geen cultuur is van afspraak = afspraak op begrotingsgebied. Als voorbeeld daarvan is gegeven dat er onvoldoende harde sturing plaats vindt op het terugdringen van de overbezetting bij de politie, terwijl de loonsom van de politie de komende jaren met circa € 130 miljoen moet dalen. Om dit na te gaan heb ik de verslagen opgevraagd van de bilaterale gesprekken die de KL heeft met de politiechefs. Uit die verslagen komt niet een beeld naar voren dat overbezetting een belangrijk gespreksonderwerp is en evenmin dat er harde afspraken worden gemaakt over implementatie van de afgesproken doelstelling of bijsturing om de doelstelling te halen. In een bespreking van een concept van dit rapport herkenden politiechefs in het KMTTO dit punt, maar gaven daarbij aan dat realisatie van deze afspraak door de beperkte wendbaarheid van de organisatie (door regels en afspraken met vakbonden) moeilijk is. Dit is reden te meer om de ontwikkeling van het P-budget nauwkeurig te monitoren en bijtijds te bespreken welke mogelijkheden de politie heeft voor bijsturing.

4.7 Conclusie

1. Welke conclusie trekken we uit deze bevindingen over de werking van het financiële beheer? Dat er voor alle elementen die we in 1.6 hebben geïdentificeerd als cruciaal voor de financiële beheersing van de begroting, verbeterpunten zijn. De huidige werking van het systeem genereert een aantal vermijdbare risico's die de beheersing van de begroting bemoeilijken. De verplichtingenadministratie is (nog) niet volledig, de analytische kwaliteit van maandrapportages laat te wensen over, waardoor er geen nauwkeurig beeld ontstaat over de oorzaken van afwijkingen en het daardoor ook moeilijk is om daar goed op bij te sturen. Er is asymmetrie tussen de ruimte die wordt geboden voor overprogrammering van uitgaven en de afwezigheid van een permanente *up to date* lijst met direct inzetbare omhooggangsopties voor het geval dat de begroting overschreden dreigt te worden. Risicoanalyses zijn weinig SMART zowel wat betreft de definiëring van de risico's als de maatregelen om ze te beheersen. Deze problemen klemmen te meer omdat pas in juni van het lopende begrotingsjaar voor het eerst een serieuze analyse van de begrotingsuitvoering op tafel ligt. Door afnemende budgetflexibiliteit neemt de kans toe dat doelmatige uitgaven uitgesteld of gekort moeten worden. Tot slot laat de monitoring van en sturing op de implementatie van sommige afgesproken taakstellingen nog te wensen over.
2. Zoals gezegd levert dit extra risico's op voor de begrotingsbeheersing. Daar staat tegenover dat er bij F&C veel kennis aanwezig is die 'de knoppen' kennen om via kassturing of uitstel van projecten afwijkingen van de begroting weten te redresseren. Maar dat is nog niet hetzelfde als goed 'in control' zijn. Deze conclusie is geleidelijk aan gegroeid in de afgelopen maanden en ook steeds gedeeld met de politie en de politie erkent deze conclusie ook. Geregeld heeft dat direct tot verbeteracties geleid, zoals bij de uitvoeringsrapportages. Er is echter nog steeds werk aan de winkel om de financiële control op de korte termijn te verbeteren, maar deze positieve opstelling geeft goede hoop dat de politie de resterende problemen ook onder de knie krijgt.

5 In control: middellange termijn?

5.1 Ontbreken van een gedragen inhoudelijke strategie

1. Op dit moment zijn de uitkomsten van het P&M onderzoek het belangrijkste strategische houvast voor het korps. Vastgestelde doelstellingen zijn daar op macroniveau consistent verbonden met de financiële middelen. Voor een aantal kostencategorieën is dat ook $p \times q$ wordt vertaald naar het niveau van de eenheden. Toch is dit houvast geen afgestemde en innerlijk consistente beleidsstrategie van de Nationale Politie, die start met toekomstgerichte dreigingsanalyses, zo nodig gedifferentieerd naar regio's, en vervolgens met het budget en eventuele andere randvoorwaarden, de optimale mix van instrumenten en daarmee ook input definieert om de dreigingen te pareren: operationele sterkte, ICT, geweldsmiddelen, vervoermiddelen, etc. Bij de politie wordt dit nu aangeduid als het portfolioproces³. Strategie is dus ook een wervend verhaal met communicatiekracht richting de eigen medewerkers en de samenleving. Strategie impliceert ook dat is nagedacht hoe te reageren als dreigingen zich anders ontwikkelen dan eerder gedacht. Hoe wendbaar is de politieorganisatie dan? De nationalisatie van de politie creëert hiervoor wel een aantal condities, maar het huidige strategische houvast geeft hieraan nog weinig handen en voeten.
2. Het afgelopen jaar heeft de Nationale Politie wel hard gewerkt aan een nieuwe strategie. Voor een nieuw RA is een *position paper* opgesteld waarin een voorschot wordt genomen op die nieuwe strategie. In het *position paper* zet de NP uiteen wat ze zou doen als er door een nieuw kabinet structureel extra zou worden geïntensiveerd in de NP. Daarmee zou het onder punt 5.1 gesignaleerde probleem kunnen worden ondervangen, in ieder geval op macroniveau⁴.
3. De logische vervolgstap zou zijn om het strategische verhaal op korpsniveau meerjarig $p \times q$ door te vertalen naar de eenheden om aan de politiechefs duidelijk te maken wat de strategie voor de eenheden precies betekent in termen van de *capabilities* (operationele sterkte, IV, vervoermiddelen, geweldsmiddelen, etc) die hen ter beschikking staan om de prestaties te leveren die in de lokale driehoeken worden afgesproken. Deze uitwerking kan gebeuren in het Integraal Planningsoverleg (IPO) aangevuld met vertegenwoordigers van de eenheden. De resulterende meerjarenplannen voor de eenheden zouden vervolgens ter bespreking

³ Verschil met het huidige proces is dat de portfolio's nu vooral *binnen* IV, FM, etc worden geoptimaliseerd, terwijl in het strategieproces naar optimaliteit wordt gestreefd over *alle* instrumenten (kostencategorieën) heen. Dat laat natuurlijk onverlet dat na vaststelling van de portfolio's op macroniveau er binnen de kostencategorieën ook nog optimalisaties kunnen worden uitgevoerd.

⁴ Uiteraard is het ook mogelijk een sluitende inhoudelijke strategie te formuleren die budgettair neutraal is. Ten opzichte van het position paper zullen er dan scherpere keuzes moeten worden gemaakt.

aan het KMT0 moeten worden voorgelegd en voor finale goedkeuring aan de KL. Hierbij zijn drie punten van belang die naar mijn mening tot nu toe te weinig aandacht krijgen in het strategische planningswerk van de Nationale Politie.

5.2 Weinig aandacht voor de harde kant van strategievorming: drie punten

1. In de eerste plaats is het voor de consistentie van de strategie belangrijk dat op middellange termijn het capaciteitsbeslag van de nationale en lokale taken de totale beschikbare capaciteit aan fte's per eenheid niet structureel overschrijdt. Op basis van gesprekken met de politiechefs van Rotterdam en Oost-Brabant kom ik tot de conclusie dat zij wel *kwalitatief* een beeld hebben over de aansluiting tussen de capaciteitsvraag in hun eenheid gebaseerd op prestatieafspraken in de driehoek en het beschikbare capaciteitsaanbod voor hun eenheid, maar dat een *kwantitatieve* onderbouwing daarvan ontbreekt. Over de eventuele spanning tussen capaciteitsvraag en aanbod op lokaal niveau kan dus weinig 'hard' worden gezegd. (Overigens blijken de nationale prioriteiten meestal goed te kunnen worden ingepast in de prioriteiten die op lokaal niveau belangrijk worden gevonden. Kennelijk leggen de nationale prioriteiten -opmerkelijk genoeg- weinig extra beslag op de beschikbare capaciteit.)
2. Door het ontbreken van deze informatie ontbreekt dus geobjectiveerd inzicht in de relatieve spanning bij de eenheden en als gevolg daarvan is het ook niet mogelijk om daar goed op te sturen. Zouden sommige eenheden ten opzichte van andere eenheden nog efficiënter kunnen werken en meer kunnen presteren? Zijn de ambities van sommige andere eenheden juist te hoog gegeven de beschikbare capaciteit?
3. Uit de gesprekken blijkt als *tweede* punt dat de begrotingen van de eenheden tot nu toe vooral worden toegewezen op basis van historische budgetverdeelmechanismen. Dat suggereert dat er nog ruimte is om in de driehoeken de eenheidsbegrotingen sterker te *challengen* dan tot nu toe gebeurt en daarbij vragen te betrekken zoals onder 5.5 geformuleerd. Gegeven de opbouw van de NP in de afgelopen periode is te begrijpen dat men hier de afgelopen jaren niet aan toegekomen is, maar naar mijn idee is het zaak daar nu stappen in te gaan zetten. De ERAM-pilots die in 2018 starten, kunnen hierbij een belangrijke rol gaan vervullen. Dit soort analyses gaat inzicht opleveren in welke mate de huidige formatie nog effectiever kan worden ingezet. Het is ook een stimulans voor de politie om een lerende organisatie te worden.
4. Het *derde* punt is dat de politie nog systematischer kan nadenken over de reguliere trendmatige efficiencyverbetering, bijvoorbeeld door inzet van meer ICT. Dit is van belang omdat het een idee geeft over de trendmatige toename van de capaciteit van de politie bij ongewijzigd beleid. Bij sommige bijzondere projecten is hier overigens wel aandacht voor. Zo is

voor MEOS (mobiele applicaties), e-Briefing en Executie & Signalering en het Programma Administratieve lastenverlichting in totaal een productiviteitswinst van structureel 5000 fte's becijferd, die over een reeks van jaren is gerealiseerd. Dit soort kennis is ook van belang voor berekeningen zoals onder punt 5.4.

5.3 Overige punten

5.3.1 Decentralisatie van delen budget?

1. In de gesprekken met de politiechefs is verder meer eigen speelruimte bepleit voor de politiechefs voor met name de vaste personeelskosten. In Oost-Brabant werd ook flexibiliteit bepleit tussen het huisvestingsbudget en de budgetten voor IV en het budget voor vervoermiddelen. Deze eenheid heeft er in overleg met de driehoek voor gekozen om minder politiebureaus in te richten door meer bij burgers zelf op bezoek te gaan. Daarvoor heeft men echter wel behoefte aan meer vervoer en IV-middelen. In feite wordt hier een zekere mate van decentralisatie bepleit van budgetten die een aanpassing betekent van het huidige sterk gecentraliseerde model.
2. Binnen de politie wordt nu gedacht aan een systeem met trekkingsrechten voor de eenheden voor bijvoorbeeld voertuigen, IV, etc. Meerjarige $p \times q$ onderbouwde begrotingen per eenheid zoals besproken in 5.3 bieden mogelijkerwijs een eenvoudig alternatief voor daadwerkelijke decentralisatie van budgetten. Om tot meerjarige begrotingen te komen is immers overleg nodig met alle eenheden en in die overleggen kan dan ook worden gekeken of en zo ja hoe specifieke wensen van eenheden, bijvoorbeeld over de uitruil tussen huisvesting en IV, kunnen worden ingepast.

5.3.2 Aansluiten begrotingscyclus op cyclus rijk

1. De bestaande tijdsplanning voor de begrotingscyclus voor jaar t is overigens weinig behulpzaam om deze processen op gang te brengen. In het voorjaar van $t - 1$ wordt in de Voorjaarsnota besloten over de omvang van de NP-begroting als geheel. Pas in de tweede helft van jaar $t - 1$ wordt in de driehoeken voor alle eenheden een $p \times q$ bestedingsplan voor alleen jaar t opgesteld. Terwijl de oorspronkelijke opzet hiervan was om *budgetneutraal* kleine onafwendbare bijstellingen nog te verwerken en de begroting in een operationeel bestedingsplan te vertalen, zien de eenheden dit moment als hun kans om met de KL serieuze begrotingsdiscussies te gaan voeren. Omdat de begroting voor jaar t voor de Nationale Politie als geheel dan al vaststaat, is dit een frustrerend zero-sum spel.
2. Vanuit de strategie en vanuit hun verantwoordelijkheden zou het voor de politiechefs dus beter zijn om steeds te beschikken over een actuele begroting voor de middellange termijn per politie-eenheid. Daarin kan dan

rekening worden gehouden met wensen als onder punt 5.9. Aan het eind van jaar t-2 kan die begroting steeds worden geactualiseerd op basis van knelpunten in de lopende uitvoering. Op basis van een bespreking in het KMTTO kan de KL vervolgens in overleg met V&J bepalen of en zo ja hoeveel men eventueel bij Voorjaarsnota wil claimen of dat men herprioriteert binnen het budget. Op die manier worden politiechefs steeds inhoudelijk volledig meegenomen bij het belangrijkste besluitvormingsmoment voor de rijksbegrotingen en ontstaat een volledige aansluiting met de P&C-cyclus van het rijk. Ten opzichte van de bestaande procedure betekent dit een versnelling van een jaar. De KL heeft ondertussen besloten deze suggestie met ingang van 2019 op te volgen.

3. In een dergelijke opzet kan het werk aan het bestedingsplan zijn oorspronkelijke technische karakter behouden: verwerking van kleine bijstellingen en verwerking van de VJN-besluitvorming.

5.3.3 Onderbouwing claims is verbeterd, maar de politie is er nog niet

1. Voor het eventueel indienen van claims is de harde onderbouwing ervan zeer belangrijk. De voortgang die de Nationale Politie ondertussen heeft geboekt op het terrein van integrale impactanalyses verbetert de kwaliteit van de claims. Dat legt de basis voor een meer rationele afweging van ideeën om de politie extra taken te laten uitvoeren. De politie kan dan aangeven welke extra middelen nodig zijn om gegeven het bestaande niveau van dienstverlening extra taken uit te voeren of omgekeerd duidelijk maken welke andere taken niet meer kunnen worden uitgevoerd. De politie kan dan een begin maken met serieus 'terugpraten' naar DGPol, FEZ V&J en de IRF.
2. Op zich heeft de Nationale Politie dus zeker wat betreft de fte-capaciteit met DSP een sluitend systeem ontwikkeld om de gevolgen van initiatieven op macroniveau in kaart te brengen. Andere kostencategorieën worden in DSP echter tot nu toe niet structureel meegenomen; wel soms op ad hoc basis afhankelijk van de beschikbaarheid van data.
3. Eerste verbeterpunt is dus dat de politie DSP moet uitbreiden naar alle kostencategorieën om integraal een beeld te schetsen van de gevolgen van nieuwe beleidsinitiatieven.
4. Twee andere verbeterpunten betreffen de batenkant van de initiatieven en de doorwerking van initiatieven in de rest van de veiligheidsketen. Pas dan is het mogelijk om op een volwaardige manier alternatieve beleidsinitiatieven op diverse terreinen te vergelijken en af te wegen. Nu optimaliseert men vooral *binnen* de eigen 'kostenkokers': de budgetten voor IV, FM, etc., maar is er geen integrale afweging. De investeringsportfolio zou hierdoor suboptimaal kunnen zijn, zie ook punt 5.1.

5. De vraag is vervolgens: hoe werkt het huidige DSP in de praktijk van alledag? De politie zet DSP wel in bij de besluitvorming, maar soms worden er toch besluiten genomen zonder sluitende impactanalyse en dekkingsplaat. Dat heeft dan meestal te maken met door de media en/of de politiek ingegeven urgente vraagstukken. Bijvoorbeeld migratiestromen, massale evenementen of contra-terrorisme. Het gaat dan om incidentele beleidsinterventies die enkele malen per jaar voorkomen. De gevolgen lopen dan per definitie in de miljoenen en de impact op de operationele en bedrijfsvoeringscapaciteit is aanzienlijk. De capacitaire en financiële consequenties, alsmede de verdringingseffecten worden dan achteraf alsnog via bovenvermelde methodes in kaart gebracht en verdisconteerd. Juist in dit soort situaties zou het belangrijk zijn om te kunnen beschikken over een in het KMTO vastgestelde ombuigingslijst.

5.4 Conclusie

1. Wat is de conclusie voor de middellange termijn? Het P&M onderzoek is het strategische houvast voor de middellange termijn waaraan de politie zich volledig committeert. De politie is zich bewust van de inhoudelijke beperkingen van dit houvast en werkt daarom al enige tijd aan een nieuwe strategie, die vermoedelijk dit najaar gereed komt. Een nieuw regeerakkoord zou de financiële armslag kunnen bieden om te starten met implementatie van de nieuwe strategie. *So far, so good*. Belangrijke verbeterpunten waaraan de politie dan nog moet werken betreffen de harde kant van de doelen-middelen discussie. Op dit moment is onduidelijk of er in de bestaande organisatie nog ruimte zit voor productiviteitswinst en evenmin welke productiviteitsgroei bij ongewijzigd beleid jaarlijks wordt gerealiseerd. Dit vraagt om voortvarende aanpak van het ERAM-traject.
2. Verder kan de politie inhoudelijk winst boeken door directer aan te sluiten bij de cyclus van de rijksbegroting. Wat betreft impactanalyses heeft de politie de afgelopen tijd een verbeterslag gemaakt, waardoor budgettaire claims beter onderbouwd zijn. Maar er zijn enkele verbeterpunten. De impactanalyse is nu vooral op de operationele formatie van de politie gefocust en zou alle kostencategorieën moeten omvatten. De impactanalyse zou niet alleen naar kosten, maar ook naar baten moeten kijken. Tenslotte zouden de effecten van nieuwe wet- en regelgeving of beleidsinitiatieven in afstemming met andere partners op het terrein van de veiligheid ketenbreed moeten worden onderzocht.
3. De conclusie voor de middellange termijn is dat de Nationale Politie hier op de goede weg is, maar dat er de komende jaren nog hard gewerkt moet worden om volledig 'in control' te komen.

6 Aanbevelingen

De aanbevelingen sluiten logisch aan bij de conclusies hiervoor.

Voor de korte termijn zijn er dertien aanbevelingen:

1. Stel in de 'driehoeken' bedrijfsvoering van de Nationale Politie alleen sluitende en realistische begrotingen op, dat wil zeggen met prognoses wat men daadwerkelijk verwacht uit te geven.
2. Geef het PDC een volwaardiger positie bij de finale besluitvorming over de begrotingen.
3. Stel jaarlijks voor de aanvang van het begrotingsjaar een door het KMTO en de KL geaccordeerde ombuigingslijst op die direct kan worden ingezet zodra zich tegenvallers voordoen. Zorg voor voldoende budgetflexibiliteit op die lijst. Symmetrisch kan ook een overprogrammeringslijst worden opgesteld voor het geval dat zich in de loop van het begrotingsjaar meevallers aftekenen.
4. Verbeter op korte termijn de inhoudelijke en analytische kwaliteit van de financiële maandrapportages; maak voor alle kostencategorieën decompositietabellen die inzicht geven in de oorzaken van afwijkingen ten opzichte van de begroting.
5. Op die manier worden de *early warnings* betrouwbaarder en daardoor ook effectiever. Dit is met name van belang voor de posten met de grootste risico's in de komende jaren: externe inhuur, de mismatch en het natuurlijk verloop van personeel. Betere maandrapportages ontlasten ook het werk voor de MARAP's.
6. Laat de directeur PDC als belangrijkste budgetverantwoordelijke, daar als *first line of defense* voor verantwoordelijk zijn en laat de concern controller daar zijn onafhankelijke oordeel over geven, bijvoorbeeld of hij uitzonderingsrapportages noodzakelijk acht (als die niet eigener beweging worden opgesteld).
7. Mede naar aanleiding van dit onderzoek heeft de directeur PDC na de bespreking van de eerste 4-maands MARAP voor 2017 met zijn MT afgesproken om 2-maandsrapportages te gaan opstellen om de uitputting van de begroting beter te gaan monitoren en zo nodig bij te sturen. Dat is een goede ontwikkeling. Een andere stap voorwaarts is dat er voor de taakstelling externe inhuur en binnenkort ook voor de taakstelling op het P-budget monitoringsinstrumenten zijn ontwikkeld, die per eenheid kwantitatief aangeven waar men op koers ligt en waar overschrijdingen dreigen. Op basis daarvan zullen dan adviezen worden opgesteld om de afwijkingen te redresseren.

8. Probeer dus al eerder dan in de viermaandsrapportage van juni goed zicht te krijgen op de begrotingsuitvoering, zodat zo nodig ook eerder gestart kan worden met het voorbereiden van maatregelen om overschrijdingen terug te dringen.
9. Zorg voor een zorgvuldige monitoring van de uitvoering van maatregelen die overschrijdingen moeten redresseren.
10. Voltooi zo snel mogelijk een verplichtingenadministratie, die volledig geïntegreerd is met de financiële administratie.
11. Maak de risico-analyses SMART-er; leer van de ervaringen rond IV.
12. Werk aan een intrinsiek gedragen cultuur van afspraak = afspraak, ook voor de begroting, laat de KL daarbij een voorbeeldfunctie vervullen.
13. Zorg tot slot dat politiechefs alleen na overleg met het PDC verplichtingen kunnen aangaan voor budgetten waarvoor het PDC budgetverantwoordelijke is en dat politiechefs in overleg met het PDC ook dekking voor die extra verplichting aanbieden. Als dekking niet wordt geboden, vindt escalatie plaats naar de KL. Alternatief is om per eenheid een reservepotje te formeren waarop een beroep kan worden gedaan in dit soort situaties.

Voor de middellange termijn luiden de zeven aanbevelingen als volgt:

1. Benut de kans van een nieuw RA om een consistente *integrale* strategie onder de nieuwe meerjarenbegroting van de Nationale Politie te leggen. Probeer daarbij zoveel mogelijk gebruik te maken van het position paper en het lopende strategietraject. Als dit zou slagen, kan dit tevens leiden tot een opschoning van de ongeveer 40 strategische plannen die de laatste tijd zijn ontwikkeld.
2. Vertaal de strategie p x q naar de eenheden om aan de politiechefs duidelijk te maken wat de strategie voor de eenheden precies betekent in termen van de *capabilities* (operationele sterkte, IV, vervoermiddelen, geweldsmiddelen, etc) die hen ter beschikking staan om de prestaties te leveren die in de lokale driehoeken worden afgesproken. Deze uitwerking kan plaatsvinden in het Integraal Planningsoverleg aangevuld met vertegenwoordigers van de operatiën en de eenheden. De meerjarenplannen voor de eenheden worden vervolgens ter bespreking voorgelegd aan het KMTO en voor finale goedkeuring aan de KL. Het huidige portfolioproces dat vooral *binnen* IV, FM, etc. plaats vindt, wordt hierdoor een optimalisatieproces over alle instrumenten (kostencategorieën) heen.
3. Bouw daarbij tevens een procedure in die eventuele spanningen tussen *bottom up* (lokale gezagen) en *top down* (LOVP) prestatieafspraken in beeld brengt en zo nodig wegneemt.
4. Vervroeg P&C procedure met een jaar om tot een volledige aansluiting bij de cyclus van de rijksbegroting te komen. Daarmee zouden politiechefs meer betrokken raken bij de besluitvorming over de begroting, omdat de gevolgen voor hun eigen begroting direct inzichtelijk worden. Dit kan bijdragen aan de noodzakelijke cultuuromslag op budgettaire terrein: (begrotings)afpraak = (begrotings)afpraak. De KL heeft ondertussen deze aanbeveling overgenomen en werkt aan implementatie ervan.
5. De wens van politiechefs voor meer decentralisatie van budgetten en bevoegdheden om beter op lokale omstandigheden in te spelen en tevens de afweging tussen betalen en genieten te versterken is logisch, maar zolang het bestaande centrale model nog onvoldoende goed werkt, ook risicovol. Op dit moment is het vooralsnog verstandiger eerst het bestaande model te vervolmaken en dan na te denken hoe stap voor stap de lokale bevoegdheden kunnen worden uitgebreid met daar tegenover budgettaire verantwoordelijkheid en verantwoording. Het voorstel onder punt 6.3.2 voor een p x q meerjarige doorvertaling van het korpsbudget naar eenheden impliceert al een grotere betrokkenheid van de eenheden in de ontwikkeling van hun *capabilities* en kan als een eerste stap worden beschouwd in een decentralisatieproces.
6. Een wellicht eenvoudig alternatief om binnen het bestaande centrale systeem rekening te houden met specifieke wensen van eenheden, is om

bij het opstellen van meerjarige begrotingen op eenheidsniveau (zoals voorgesteld bij 6.3.2) na te gaan of die wensen kunnen worden ingepast.

7. Het is belangrijk om in de driehoeken begrotingen van eenheden sterker te *challengen* om na te gaan of er ruimte is voor efficiencyverbetering binnen de bestaande organisatie. Daarnaast is het belangrijk dat er meer systematisch wordt nagedacht over trendmatige verbetering van efficiency bij ongewijzigd beleid. De ERAM-pilots die in 2018 starten, kunnen hier stimulerend werken.

Tot slot voor de volledigheid: voltooi de uitvoering van de aanbevelingen van PwC conform het 'stand van zaken'- spreadsheet van 25 augustus 2017. Op enkele punten wil ik echter graag nog een aanvullende opmerking maken over de aanbevelingen van PwC:

- Het is steeds meer standaard aan het worden voor de politie om impactanalyses uit te voeren van nieuw beleid. Dat is goed werk en maakt het mogelijk om tot meer rationele besluitvorming te komen over de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving en nieuwe beleidsinitiatieven. Aanbeveling is om de beschikbaarheid van impactanalyses daadwerkelijk tot standaard te verheffen: geen besluit zonder een impactanalyse.
- Er zijn nog drie inhoudelijke verbeterpunten. De impactanalyse is nu vooral op de operationele fte-capaciteit van de politie gefocust en zou alle kostencategorieën moeten omvatten. De impactanalyse zou niet alleen naar kosten, maar ook naar baten moeten kijken. Tenslotte zouden de effecten van nieuwe wet- en regelgeving of beleidsinitiatieven in afstemming met andere partners op het terrein van de veiligheid ketenbreed moeten worden onderzocht.

7 Hoe verder?

1. Eerste stap is bespreking van dit rapport in het Directeurenoverleg half september. Als die akkoord gaan met het rapport kan het in oktober met de Ministers van V&J en Financiën worden besproken.
2. Uitgaande van groen licht voor implementatie van de aanbevelingen, is de vervolgvraag hoe de Nationale Politie de implementatie ter hand neemt. Idee is dat de NP de uitvoering van de aanbevelingen meeneemt in de uitvoering van het Beheersplan 2018.
3. Eerder heeft de politie aangegeven dat uitvoering ervan, onder andere door de beschikbare aantallen *financials* en hun competenties niet op korte termijn haalbaar is. Er is dus prioritering en fasering nodig. Het ligt voor de hand dat de Nationale Politie hiervoor met een voorstel komt, dat met DGPOL, FEZ V&J en IRF wordt besproken en geaccordeerd.
4. De voortgang kan vervolgens worden gemonitord via de reguliere overlegstructuren binnen de politie en tussen de politie, V&J en Financiën. Ook het nog te installeren auditcomité kan hierin een rol vervullen.
5. Indien er te zijner tijd behoefte zou bestaan aan een second opinion over de implementatie van de aanbevelingen dan is ABDTOPConsult beschikbaar om de second opinion te geven.

Bijlagen

Bijlage 1: Opdrachtbrief van directeur IRF, Ministerie van Financiën

Aanleiding

In het bilateraal over de augustusbrieff tussen de minister van Financiën en de minister van V&J is overeengekomen dat er een opdracht aan André de Jong wordt verstrekt om als adviseur te helpen bij de implementatie van aanbevelingen die PwC heeft gedaan in hun Personeel en Materieel onderzoek bij de Nationale Politie. PwC onderzocht hoeveel middelen de Nationale Politie nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken. André de Jong krijgt deze rol in het licht van de extra middelen die zijn toegekend aan de Nationale Politie.

Doel van de opdracht

Overkoepelend doel van de opdracht is voorkomen dat er de komende jaren nog meer middelen moeten worden toegekend ten behoeve van de huidige opgaven van de Nationale Politie. De aanbevelingen van PwC vormen daarvoor een handvat. Dit zijn allemaal aanbevelingen die, na implementatie, moeten leiden tot het verbeteren van het financieel beheer van de politie.

De essentie van de PwC aanbevelingen is:

1. Een reële meerjarenbegroting. Dit zal getoetst worden door te beoordelen of de onderliggende bestedingsplannen van voldoende kwaliteit zijn. PwC heeft hiertoe ook een groot aantal specifieke aanbevelingen gedaan voor de personeels- huisvestings- en IV/IC-plannen.
2. Een verbeterende P&C-cyclus, gespiegeld aan de Rijksbegrotingscyclus met een verbeterde jaaraanschrijving. V&J en de Nationale Politie zijn reeds begonnen met de implementatie hiervan. Er zal getoetst worden of het beoogde proces tot de gewenste verbetering leidt. Het gaat dan om de tijdige oplevering van kwalitatief voldoende bestedingsplannen ten behoeve van de P&C cyclus en het op de juiste moment inzicht hebben in de ontwikkeling van de budgetten.
3. Een uitvoeringstoets voor nieuwe (beleids)initiatieven. Er zal getoetst worden of de Nationale Politie in staat is om volgens een gestandaardiseerd proces binnen een vooraf inzichtelijke tijdsperiode een onderbouwde raming op te leveren over uitbreiding van een taak.
4. Budgetverantwoordelijkheden expliciteren. Er zal getoetst worden of de aangepaste mandaatsregeling van de Nationale Politie in lijn is met de gewenste budgetverantwoordelijkheden.

De Nationale Politie is zelf al bezig met een noodzakelijke verbeterslag in de sturing en de beheersing. Dit traject is breder dan enkel de PwC aanbevelingen. Als André de Jong observaties heeft over dit bredere traject die het bovenstaande overkoepelende doel raken, dan zal hij ook hierover adviseren.

Rapportage

De heer de Jong zal vier keer per jaar rapporteren aan de Korpschef, de minister van V&J en de minister van Financiën over de stand van zaken van de implementatie van de PwC aanbevelingen en eventuele andere observaties over de inrichting van de sturing en beheersing bij de Nationale Politie. Zo nodig kan vaker gerapporteerd worden.

Duur van de opdracht

Naar verwachting zal in de meerjarenbegroting 2018-2022 een aantal belangrijke stappen zijn gezet bij de invulling van de aanbevelingen. De opdracht loopt dan ook in eerste instantie tot en met Prinsjesdag 2017. Dit is een evaluatiemoment waarop met alle betrokkenen (André de Jong, de Nationale Politie, de minister van V&J en de minister van Financiën) besloten wordt over het vervolg.

Opdrachtgeverschap

De minister van Financiën en de minister van Veiligheid en Justitie zijn gezamenlijk opdrachtgever.

Bijlage 2: Stand van zaken uitvoering aanbevelingen PwC in het P&M onderzoek van maart 2016

Aanbeveling	Wijze van opvolging	Stand van zaken	Planning	Wie pakt dit op?
Opvolging loopt door in 2018 en verder				
Budgettair kader en sturing				
4a. Formuleer meerjarig doorwerkende hoofdlijnen voor zowel beheer als taakuitvoering. Maak basisafspraken op hoofdlijnen over zowel input (bijvoorbeeld formatieve sterkte), throughput (bijvoorbeeld innovatie en vernieuwing) als output (preventie, opsporing, criminaliteitscijfers)	Doel is om de jaaraanschrijving meer op hoofdlijnen te formuleren. Bij de behandeling van het nieuwe concept beheerplan en begrotingsconcept zullen de meerjarig doorwerkende hoofdlijnen worden meegenomen. Daarbij verschuift de focus van afspraken over input naar resultaatafspraken.	Loopt. De eerste versies van de jaaraanschrijving zijn tussen de NP en DGPol inmiddels uitgewisseld. Medio april volgt een verdere uitwerking van het concept beheerplan en het begrotingsconcept.	De jaaraanschrijving 2018 was gereed rond 1-12-2017. Het thema resultaatafspraken wordt in navolging van het IBO-onderzoek verder uitgewerkt in ERAM-pilots die in 2018 starten.	DGPol/NP

Opvolging loopt door in 2018

Personeel				
2. Professionaliseer de inhuur Personeel van derden door middel van een sourcing strategie	Er zal een sourcing strategie door de NP worden vastgesteld.	Loopt. Dit punt is nog niet opgepakt vanwege de vele andere onderwerpen die een hogere prioriteit hebben en eerst inzichtelijk gemaakt moeten worden. Het onder aanbeveling 3 genoemde project 'sturen op een betaalbare formatie en bezetting' speelt hier een belangrijke rol in. Gestart is met het ontwikkelen van een begrippenkader.	Gestart begin 2017. Verwachte oplevering 1-7-2018.	NP
IV / ICT				
1. Verbeter het portfoliomanagement en de inhoudelijke dialoog over prioritering tussen VenJ en politie	Portfoliomanagement wordt geïstitutionaliseerd binnen de politie. Sturing op het portfolio vindt plaats op basis van jaaraanschrijving/ beheerplan cyclus met daarin opgenomen strategische doelen en begroting voor de politie als geheel en een vertaling naar de IV-kolom. Vanaf 2018 loopt besluitvorming over de IV-portfolio niet meer via VenJ aangezien de IV-portfolio een uitvoeringsinstrument is om invulling te geven aan de strategische afspraken in het beheerplan. Met de verschuiving naar strategische doelen wordt invulling gegeven aan een meer inhoudelijke dialoog tussen VenJ en politie.	Loopt. Portfoliomanagement is inmiddels geïstitutionaliseerd binnen de politie. Het (IV-)portfolioprocès is uitgelijnd met de PenC cyclus. Portfolio IV is vastgesteld. In de IV-portfolio 2017 zijn zowel financiën (€) als capaciteit (fte) opgenomen. Daarnaast wordt portfolio management ook voor de Operatiën ingevoerd.	Werkt vanaf 1-1-2017. Na afronding van begroting en beheerplan (september 2017) evalueren of wijzigingen inderdaad hebben geleid tot een betere inhoudelijke dialoog tussen VenJ en politie. Deze evaluatie begin 2018 herhalen na het doorlopen van de processen van bedrijfsplannen en integrale planvorming.	NP/DGPol

Huisvesting				
1. Bespoedig het opstellen van de huisvestingsplannen	Direct na afronding PenM onderzoek starten met opstellen huisvestingsplannen. De huisvestingsplannen per eenheid worden ter integrale besluitvorming samengevat in een Huisvestingsplan 1.0. Deze plannen worden verder verdiept op de onderwerpen IBT, FO, Cellen en duurzaamheid in Huisvestingsplan 2.0.	Loopt. Huisvestingsplannen per eenheid zijn op basis van zogenaamde huisvestingssimulaties uitgewerkt en vastgesteld in afstemming met politiechefs en burgemeesters. Bestuurlijke afhechting - verbinding is belangrijk als onderdeel van de besluitvorming.	Eerste kwartaal 2017 Huisvestingsplan 1.0 gereed. Eind 2017 Huisvestingsplan 2.0 in concept gereed, vaststelling loopt door in 2018.	NP
Budgettair kader en sturing				
3. Maak heldere afspraken over de behandeling van (nieuwe) beleidsinitiatieven en prioriteiten en de financiële consequenties daarvan. (uitv toetsen)	Binnen de NP wordt de reeds bestaande impactanalyse verder doorontwikkeld, onder andere om het instrument ook bruikbaar te laten zijn bij budgettaire besluitvorming (voorafgaand aan invoering nieuwe wet- en regelgeving en taken). Vanuit DGPol en de NP wordt via een pilot gewerkt aan het uitwerken van het instrument 'Kenneth' - een app om alle effecten van nieuwe wet- en regelgeving op de uitvoering in beeld te brengen. Daarbij worden ook andere ketenpartners zoals het OM betrokken. Het initiatief voor deze app is afkomstig uit de (VenJ-)ICT hoek. De insteek is om Kenneth te verbreden tot een bruikbaar instrument bij de opvolging van deze aanbeveling. Buiten het instrument zelf moet het proces eromheen goed worden vormgegeven zodat alle partijen zich er aan committeren de gevolgen voor de uitvoering van nieuwe beleids- of wetgevingsinitiatieven systematisch en vergelijkbaar in beeld te brengen.	Loopt. Door de NP wordt de impactanalyse steeds vaker gebruikt om effecten van ook nieuwe initiatieven in beeld te brengen. De pilot van Kenneth is op 6 maart formeel van start gegaan. Er is een kernteam gevormd met medewerkers van DGPol en van de NP. Het 'voorwasteam' in de eerste schil bevat daarnaast vertegenwoordigers van het OM, DFEZ en DWJZ. Ook is er een begeleidingscommissie ingesteld met leden van in ieder geval DWJZ, DI&I, DGPol, DFEZ en Nationale Politie. De begeleidingscommissie reflecteert op de leerervaringen uit de pilot en denkt mee over de toepassing na afloop van de pilot. Momenteel zijn de belangrijkste aspecten die (nog) niet voldoende zijn uitgewerkt 1) het verkrijgen van commitment van alle (staf)directies binnen VenJ en NP om de uitvoeringseffecten tijdig en uniform in beeld te brengen en 2) de bruikbaarheid van de uitkomst van de app. Op dit moment is de uitkomst alleen 'Kan' of 'Kan	Verbeteren impactanalyses continue proces. Integratie moet nog worden ingepland, loopt in elk geval door in 2018.	DGPol/NP

		niet'. Daarnaast worden er uitvoeringstoetsen bij het PDC uitgevoerd. Voor de impact op politiecapaciteit wordt het dynamisch Simulatiemodel Politie gebruikt. Wat nog ontbreekt is een integratie van deze modellen.		
--	--	--	--	--

Opvolging gereed ultimo 2017				
IV/ICT				
4. Verbeter de inrichting van de financiële administratie	In 2018 zal de administratie worden aangepast zodat meer inzicht in de kosten van IV ontstaat. VenJ heeft dit in haar aanschrijving voor de begroting 2018 ook aangegeven.	Loopt. De eerste stappen voor het wijzigen zijn in gang gezet. Het voornemen is dat Personeel derden voor IV in categorie Verbinding en automatisering zal worden opgenomen (als vorm van uitbesteed werk en niet als inhuur voor vacatures!). De categorie overige kosten zal nader worden geduid. Er is hierover overleg met VenJ.	Gereed 31-12-2017	NP
5. Continueer programmatische sturing op het aanvalsprogramma maar let wel op de afwijkende governance	Aanvalsprogramma wordt gecontinueerd binnen de nieuwe governance zoals vastgelegd in de notitie governance besproken in MKCO 23-01-2017.	Loopt. Op dit moment is er een onderzoek hoede resterende activiteiten vanuit het BAVP en de toekomstige vernieuwing vanaf 2018 in de governance ingepast worden. Deel 2 van de governance zal met de meer praktische uitwerkingen van deel 1 worden afgerond in 2017 zodat het in 2018 conform governance kan werken.	Gereed 31-12-2017	NP
6. Voer uitvoeringstoetsen in	Uitvoeringstoetsen zijn verheven tot standaard bij invoering van nieuwe beleidsontwikkelingen. Vanuit DGPol en de NP wordt gewerkt aan het uitwerken van het instrument 'Kenneth' - een app om alle effecten op de uitvoering in beeld te brengen (zie aanbeveling 3 onder Kader en Sturing)	Loopt. Uitvoeringstoetsen IV/ICT vinden incidenteel plaats. Structurele inbedding vindt in samenspraak met VenJ plaats. Zie ook aanbeveling 3 onder kader en sturing.	Gereed 31-12-2017	NP

Budgettair kader en sturing				
2. Richt een transparant proces in van voorbereiding en besluitvorming rondom de begroting van de nationale politie passend binnen de begrotingsprocessen van de rijksoverheid	De NP sluit-aan bij de Brede Bestuursraad om de effecten van de besluitvorming op de begroting van de NP goed in beeld te hebben en daar invloed op uit te oefenen. De NP levert input voor (onder andere) de beleidsbrief van VenJ. De P&C cyclus van de NP wordt ge-update en sluit aan bij de begrotingsprocessen van de rijksoverheid.	Loopt. De Brede Bestuursraad bestaat sinds januari 2016. Eind 2016 heeft NP via TO fin gelegenheid gekregen te reageren op het begrotingsrapport DGPol. In 2017 is de bedoeling dat NP gelegenheid krijgt actief input te leveren voor het begrotingsrapport (en daarmee de beleidsbrief VenJ).	Gereed 31-12-2017	DGPol/NP

Opvolging gereed (dd. 25 augustus 2017)

Personeel				
1. Gebruik de strategische personeelsplanning als instrument ter onderbouwing van besluitvorming over de personeelsstrategie van de nationale politie	De personeelsstrategie van de politie moet gebaseerd zijn op het Inrichtingsplan en de Jaaraanschrijving. Het SPP was in eerste instantie vooral doorrekening van bestaande besluitvorming. Het SPP is nog steeds de basis voor alle documenten die gebruikt worden in de P&C cyclus van de politie. Het SPP wordt nu ook ingezet in de voorbereiding van besluitvorming.	Gereed. In de eerste maanden van 2017 door SPP presentaties gegeven in alle gremia om inzichten te geven over toekomstige ontwikkelingen, dilemma's en keuzes die gemaakt moeten worden. Van daaruit worden nu vervolgacties verder uitgewerkt en omgezet in voorstellen ter besluitvorming. VenJ en PZ zijn nauw betrokken bij dit traject.	Gestart per maart 2016; presentaties begin 2017; operationeel begin 2017	NP
3. Zorg voor een betere integrale sturing tussen formatie en bezetting van het interne personeel enerzijds en personeel van derden anderzijds in combinatie met het openstellen van vacatures	Opzetten van een prestatiedashboard en inrichten van een inhuurloket. Het onderwerp formatie en bezetting maakt onderdeel uit van de managementgesprekken tussen korpsleiding en eenheidschefs / directeuren. Daarbij is de consistentie van het capaciteitsbeslag top down versus bottomup een belangrijk aandachtspunt.	Gereed. Prestatiedashboard Formatie-bezetting is ingericht; tot op teamniveau kan gestuurd worden op formatie en bezetting. Beleid inhuur derden en inhuurloket (aanbesteden) zijn ingericht. Het integrale project "Betaalbare formatie en bezetting" is opgestart; hierin worden de verschillende aspecten en knelpunten mbt formatie,	Opzetten prestatiedashboard uiterlijk 1-1-2017 (gereed); inrichten inhuurloket operationeel per 1-1-2016 (gereed); formatie en bezetting onderwerp bij managementgesprekken gestart in het jaar 2017 (loopt).	NP

		bezetting en inhuur opgepakt; Na afronding Personele reorganisatie fase 1 (juli 2016) is iedereen op functie terecht gekomen zodat duidelijk is hoe de inrichting werkt en welke knelpunten er in de inrichting/formatie zijn. Fase 2 van de personele reo is bedoeld om de over- en onderbezetting in balans te brengen. HRM heeft hiervoor beleid ontwikkeld. Personeelsdata (administratie) is ultimo 2016 op orde gebracht zodat duidelijk is wie welke functie heeft en waar hij/zij feitelijk werkt. Genoemde onderwerpen en ontwikkelingen zijn de basis om vervolgens de benodigde inhuur te kunnen koppelen aan de formatie/bezetting.		
4. Benut het momentum van de inbedding van de Politieacademie in het politiebestedel om de huidige mismatch tussen opleidings- en trainingsbehoefte enerzijds en beschikbaar budget en absorptievermogen anderzijds kleiner te maken	Per 1 januari 2017 is de politieacademie ingebed in het politiebestedel. Vanaf dat moment worden de totale opleidings- en trainingsbehoefte en beschikbaar budget en absorptievermogen beter inzichtelijk. Verantwoordelijkheid voor dit inzicht komt in één hand namelijk van de directeur HRM, zodat op basis daarvan de eenheden besluiten kunnen nemen die de vraag en het aanbod in beter evenwicht brengen.	Gereed. Dit onderwerp is opgepakt en wordt meegenomen in transitie/inbedding PA. Komende maanden zal het thema inzetbaarheid vanuit Capaciteitsmanagement worden opgepakt; dit onderwerp speelt hierbij nadrukkelijk. Met HBV's (eenheden) zal gezocht gaan worden wat wel/niet nodig maar vooral ook haalbaar is in praktijk.	Uitwerken advies aan KL rondom inzetbaarheid uiterlijk 1-7-2017	NP

IV / ICT				
2. Zorg voor betere financiële onderbouwing van nieuwe IV- en ICT-initiatieven	Alle nieuwe IV- en ICT-projecten worden doorgerekend met het business case-model van het PDC en ter bespreking voorgelegd in de IV-Project Control Board (PCB). Bij de keuze van projecten dient ook vastgesteld te worden of er ruimte is voor de structurele beheerlasten die voortvloeien uit het project. Hiervoor wordt een zogenaamde “kassa” ingericht waarmee een verbeterd inzicht ontstaat in de meerjarige kosteneffecten op ICT-beheer.	Gereed. Business case-model van PDC is reeds in werking. Er is eind 2016 een verbeterde <u>planning & control-cyclus</u> vastgesteld. Kern van deze p&c-cyclus is dat vanuit de strategische doelstellingen en bijbehorende activiteiten (beheersplan) de meerjarige kaders voor IV vertaald worden naar de begroting. In het IV portfolio voor dat jaar worden deze kaders nader ingevuld in de vorm van projecten en beheer (zowel in € als fte). In bedrijfsplan IV en ICT is financiële onderbouwing opgenomen. In principe wordt de PxQ methode toegepast. Deze PxQ onderbouwing is volop in ontwikkeling.	Business case-model vanaf 1-1-2017, inrichten 'kassa' in tweede kwartaal 2017.	NP
3. Versterk de sturing op de rationalisatie van applicaties	In 2016 is besloten tot het invoeren van het portfolioproces. Rationalisatie is onderdeel van de IV-strategie Politie 2018-2023. Het portfolioproces zal bijdragen aan het verbeteren van de sturing.	Gereed. De prioriteitstelling van de IV-portfolio 2017 is o.a. gebaseerd op de criteria van het P/M-onderzoek. Rationalisatie is één van de criteria en derhalve integraal onderdeel IV-portfolio.	Werkt vanaf 1-1-2017.	
7. LMO onderzoek besparing	Het programma LMO besteedt een onderzoek aan met als doelstelling "Onderzoek het maximaal haalbare en realistische structurele besparingspotentieel van de 10 samenvoegingseenheden". Het onderzoek moet uiterlijk 1-2-2017 zijn afgerond.	Gereed. Onderzoek naar de LMO is gegund aan KPMG en tijdig afgerond.	Onderzoek gereed uiterlijk 1-2-2017. Aanbevelingen KPMG worden in 2017 opgepakt.	DGPol

Huisvesting				
2. Zorg voor voldoende uitvoeringscapaciteit	Het programma huisvesting zal worden terug gebracht in de lijn. Waar nu nog sprake is van programmasturing zal het PDC de uitvoering van de huisvestingsplannen op zich nemen. De activiteiten voortvloeiend uit de huisvestingsplannen zijn in de tijd geprogrammeerd en afgestemd op de benodigde capaciteit en middelen. Een externe toets van het Huisvestingsplan 1.0 loopt. Onderzoek naar de inrichting van de huisvestingsorganisatie heeft in beeld gebracht dat de planfunctie + uitvoering vraagt om versterking.	Gereed. Programma huisvesting is op volle sterkte in bedrijf. Op dit moment wordt het programma opgenomen in de lijn. Vanaf tweede helft 2017 is het PDC verantwoordelijk voor de uitvoering van de huisvestingsplannen. Externe toets op het huisvestingsplan loopt.	Sturing op capaciteit en inzet is een doorlopende activiteit. Externe toets eerste helft 2017 gereed.	NP
3. Kwantificeer (aanvullende) voornemens	Alle voornemens zijn opgenomen in het SHP 1.0 (besluitvorming april 2017). Vastgestelde voornemens gericht op centralisatie van huisvesting worden gekwantificeerd.	Gereed. Aanvullende voornemens worden in SHP 2.0 gekwantificeerd.	Conform SHP 1.0 Versterken ZSM Infrastructuur en Raadsman bij verhoor conform P&M onderzoek (beiden 2018).	NP
4. Houd rekening met het langdurige karakter van huisvesting (vastgoed)	Alle voornemens zijn opgenomen in het SHP 1.0 (besluitvorming april 2017). Conform uitgangspunten SHP en Financieel/ administratief beheerkader NP.	Gereed. Langdurige prognoses van kosten van huisvesting 2018-2027 zijn opgesteld. In samenhang met de huisvestingsplannen is doorgesproken over het totale programma aan investeringen, desinvesteringen, de financiering daarvan alsmede het beheer van de doorlopende portfolio.	In 2016 zijn de grondslagen van waardering nader beoordeeld, mede in relatie tot normen die het Rijksvastgoedbedrijf hanteert en stappen gezet tot aanpassing. De voorgenomen schouw om de te verwachten (meerjaren)onderhoudslast en nader in beeld te brengen zal eerst in 2017	NP

			worden afgerond. In 2016 is vooruitlopend op de aanpassing van de waarderingsgrondslagen in nauwe samenspraak met V&J besloten dat een onderhoudsvoorziening conform voorgaande jaren niet aan de orde is. Deze keuze is meegenomen in de te plannen huisvestingslasten en meerjarenreeksen.	
5. Lasten gaan voor de baten uit (langdurige effecten van investeringen op exploitatielasten [in beeld brengen en houden])	Alle voornemens worden opgenomen in het SHP 1.0 (besluitvorming april 2017). Conform uitgangspunten SHP en Financieel/ administratief beheerkader NP.	Gereed. AmvB in behandeling. Lasten zijn verwerkt in begroting 2017-2021. Investerings in huisvesting hebben langdurige gevolgen op de exploitatielasten. Schattingswijziging van afschrijvingen materieel Vast Actief Huisvesting inzichtelijk. Lasten zijn bepaald en worden meegenomen in de meerjarenbegroting.	Na afstemming met accountant en DGPol en validatie, de Algemene Maatregel van Bestuur ingediend 2017. Verwerking van de AMVB wordt doorgevoerd van goedkeuring van de AMVB, naar verwachting in 2017.	NP
Budgettair kader en sturing				
1. Gebruik als basis de huidige begroting en bespreek de delta's zoals in dit rapport zijn opgesteld en toegelicht	Na afronding van PenM onderzoek delta's onderdeel maken van budgettaire besluitvorming. Er wordt een analyse gemaakt met daarin de 'begroting' volgens het PenM onderzoek (= de begroting NP 2016 + delta's) afgezet tegen de begroting NP 2017. De mutaties op de verschillende kostencategorie worden uitgesplitst en besproken.	Gereed. In voorjaar 2016 is claim ingediend bij MinFin, welke niet is gehonoreerd. Vervolgens is tot prinsjesdag 2016 overleg gevoerd, zijn mede mmv André de Jong scenario's in beeld gebracht. Uiteindelijk grootste deel van claim gehonoreerd uit enveloppen van 450 mln. Als vervolg hierop is de 'Werkgroep Baseline' gevormd die de mutaties tov het	Besluitvorming delta's PenM gereed op Prinsjesdag 2016; vaststellen analyse werkgroep baseline in directeurenoverleg 8-2-2017.	DGPol/NP

		PenM onderzoek heeft geanalyseerd - dit is vastgesteld in het Directeurenoverleg Financiën en Beheer tussen NP en VenJ.		
2a. Expliciteer de voorportalen/gremia en de verantwoordelijkheidsverdeling in de besluitvorming binnen VenJ en de nationale politie	Beschrijving van TO, DO, CombiMT, MKCO. Uitwerking gremia binnen NP in 'Governance Notitie 1.0'.	Gereed. TO Financiën en TO Beheer zijn per 1-1-2017 formeel samengevoegd. Evaluatie van de werking van het TO wordt voorzien voor de zomer van 2017. Ook de werking en rol van het DO, het Combi-MT en het MKCO worden in het licht van de reorganisatie van de financiële functie bij VenJ (control en eigenaarschap) voor 1-7-2017 nader bezien. Governance Notitie 1.0 was in januari 2017 gereed.	Beschrijving voorportalen / gremia gereed per 1-7-2017. Governance notitie 1.0 gereed per 1-2-2017.	DGPol/NP
4. Maak de jaaraanschrijvingen compacter, explicieter en transparanter.	De jaaraanschrijving 2018 wordt compacter, explicieter en transparanter gemaakt door: a) het proces dat wordt gelopen, de criteria die worden gehanteerd (zo min mogelijk going concern, niet opnemen wat al elders geregeld is, niet opnemen wat vanuit de wet- en regelgeving bekend mag worden verondersteld) b): terughoudend (gefocust) onderwerpen op te nemen, c) vanuit kaderstelling te denken (het 'wat'), d) de detailinvulling aan de politie te laten (het 'hoe') en e) elkaar (DG Pol, politie, gezagen) daarop kritisch te bevragen. Hiermee wordt een slag gemaakt die recht doet aan de aanbeveling van het PM onderzoek.	Gereed. De jaaraanschrijving 2018 is tijdig afgerond. In de jaaraanschrijving 2019 wordt deze ontwikkeling overigens verder doorgezet.	Gereed per 1-12-2016	DGPol

Sturing binnen NP				
5. Werk vanuit de financiële kaders en de beleidsprioriteiten aan een jaarlijkse beleidsbrief met accenten.	In 2016 is gestart met een eerste kaderbrief ten behoeve van de bedrijfsplannen voor het jaar 2017. In 2016 is daarnaast een opdrachtbrief opgesteld voor de begroting 2018, de meerjarenbegroting 2019-2022 en het beheersplan.	Gereed.	In 2016 kaderbrief 2018: gereed in oktober 2016. In 2017 kaderbrief 2019: gereed in oktober 2017.	NP
6. Expliciteer de budgetverantwoordelijken binnen de politieorganisatie.	Op basis van het mandaatbesluit dat in november 2015 is vastgesteld hebben de budgetverantwoordelijken budget toegewezen gekregen middels de kaderbrief. Deze mandaten zijn ook van toepassing op de inhuur van personeel. De budgetverantwoordelijken worden vastgelegd in een mandaatregister.	Gereed. Mandaatbesluit is openbaar gemaakt in januari 2017; mandaatregister is in beheer bij het Politie Diensten Centrum (PDC).	Mandaatbesluit en mandaatregister gereed per 1-1-2017.	NP
7. Breng het proces van bestedingsplannen in lijn met het begrotingsproces. Bestedingsplannen mogen het beschikbare budgettaire kader niet overschrijden.	Ten behoeve van het begrotingsjaar 2017 hebben zogenaamde startgesprekken plaatsgevonden tussen KL en (hoofd)budgethouders. Het onderwerp in deze startgesprekken is het bedrijfsplan 2017 (was: bestedingsplan) en de afspraken die voor het begrotingsjaar zijn gemaakt. Het budgettaire kader wordt gevormd door de begroting en de budgetten passen binnen het budgettair kader. De toegekende budgetten zijn in de startgesprekken als een harde afspraak benoemd.	Gereed. Overigens wordt bij het onderzoek van Dhr. De Jong deze uitwerking nog nader beschouwd.	Gereed 1-1-2017.	NP

8. Spiegel het interne begrotingsproces aan de rijksbegrotingscyclus: richt één hoofdbesluitvormingsmoment in en sta alleen op vaste momenten in het lopende jaar afwijkingen in de lopende begroting toe.	In 2016 wordt een herziene opzet van de integrale P&C-cyclus opgesteld. Deze nieuwe cyclus is op 21 december 2016 vastgesteld door het KMT en implementatie vindt plaats vanaf 1 januari 2017. Daarbij is relevant dat de NP aan het einde van het jaar T-2 al scherp heeft welke afwegingen er tussen budget en taken moeten worden gemaakt, zodat deze afweging (evt.) mee kan lopen in de beleidsbrief van VenJ. Daarnaast wordt de procedure voor budgetwijzigingen opnieuw bijgesteld om zowel externe als interne budgettaire mutaties van besluitvorming te voorzien. De budgettaire mutaties leiden niet tot exploitatietekorten.	Gereed. De procedure voor budgetwijzigingen wordt in de eerste helft van het jaar 2017 vastgesteld.	Integrale P&C-cyclus gereed 1-1-2017; bijgestelde procedure voor budgetwijzigingen gereed 1-7-2017.	NP
--	---	---	---	----

Bijlage 3: Gesprekspartners in de periode maart-juli 2017

1. Korpsleiding
 - Erik Akerboom
 - Leonard Kok
 - Henk de Jong, samen met Jeroen Berndsen (van afdeling Strategie) en Saskia Naraina (van afdeling Bestuurszaken)
2. Politiechefs
 - Frank Pauw, politiechef eenheid Rotterdam, samen met Brandy de Vries, plv hoofd Staf eenheid Rotterdam
 - Frans Heeres, politiechef eenheid Oost-Brabant, samen met Inge Godthelp, hoofd staf eenheid Oost-Brabant en PM
3. Beleidsdirecteuren hoofdbureau
 - Erik de Vries, Korpsstaf
 - Jan Jansen, directeur IV, samen met Ruben Manie van Kwaliteit en Toezicht IV
 - Peije de Meij, directeur Operatiën, samen met Dorien van Es en John van Duivenvoorden
 - Joop de Schepper, directeur HRM, samen met Ted Vollebregt van afdeling Strategische Personeelsplanning
 - Bert Verheugd, directeur Financiën & Control en oud-directeur Facilitair Management
4. Directeur en Diensthoofden Politie Diensten Centrum (PDC)
 - Gerrit den Uyl, directeur PDC, samen met Danny van Barneveld van Staf PDC
 - Hans Donker, diensthoofd Financiën
 - Jan Petrus, diensthoofd FM
 - Koos Veefkind, diensthoofd ICT, samen met Bert van der Wiel, financieel ondersteuner
 - Desirée Roesink, diensthoofd HRM
5. Directie Financiën en Control
 - Kees van Eck, coördinator Financieel Advies & Toezicht
 - Annet Schukken, coördinator Financiële Planning & Control
 - Rob van Vlerken, coördinator Concerncontrol, samen met Peter Smits, strategisch adviseur F&C
 - Arne Suik, Bianca Tijssen, Mony Adriaansen en Jan Kuijken, controllers afdeling Financiële Planning & Control
6. Sara Eckhardt en Ernst-Jan Cannemeijer, adviseurs integrale planfunctie
7. Commissie van Toezicht op het beheer: Ed Kronenburg en Michiel van der Duin
8. Maarten van Ginkel en Arie van der Houwen, de externe accountants van PwC

Met een aantal gesprekspartners zijn meerdere gesprekken gevoerd.



Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid
www.algemenebestuursdienst.nl