Onderzoek personele en materiële lasten 2021 - 2025

2021-0040/SM/lc

Januari 2021

Januari 2021

Deze rapportage is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Lars Canté (Senior Manager). Dit rapport wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle op uitgevoerd. Voor vragen naar aanleiding van dit rapport kunt u contact opnemen met Lars Canté via mail (lars.cante @pwc.com) of telefonisch (06 25 00 80 30).

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor u als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. De Politie vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot de Politie, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: “Wob verzoek”) ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Wob verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) te informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Wob verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob verzoek.

Het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

Voorwoord

De Politie is de grootste publiek gefinancierde organisatie van Nederland met een omzet van €6,3 miljard en ca. 66.000 fte in dienst. De Politieorganisatie moet wendbaar zijn om antwoord te kunnen geven op de vragen vanuit een steeds complexer wordende maatschappij. De impact van keuzes over bijvoorbeeld inzet van formatie, investeringen in ICT of wijziging van opsporing- en handhavingsstrategie is in de praktijk lastig financieel in te schatten. Bij iedere koerswijziging over inzet of allocatie van (additionele) middelen treden vele interdependenties op aan de P-zijde (formatie, in/ uitstroomcijfers, capaciteitsbehoud) en M-zijde (bv. vervangingsopgave of beheerlasten IV) van de begroting. Het bewaken van consistentie en logica van effecten van keuzes binnen één begroting is daarmee een forse opgave. Het financieel management dat deze opgave goed ondersteunt vraagt een begroting-, planning- en verantwoordingsproces waarbinnen financiële gevolgen van keuzes consequent goed vertaald worden.

In 2016 heeft PwC een onderzoek uitgevoerd naar de ‘baseline’ personele en materiële lasten van de Politie voor de periode 2016 – 2020 (‘het P/M onderzoek’). Dit onderzoek leidde tot een geobjectiveerd inzicht in de benodigde budgetten voor personeel en materieel. Tevens gaf het onderzoek aanbevelingen tot het verbeteren van het financiële inzicht binnen de Politieorganisatie.

In september 2020 is ons gevraagd het P/M onderzoek te herhalen volgens dezelfde methodiek als het onderzoek van 2016. Verschil met het vorige onderzoek is dat naast een analyse van het begrotingsproces zoals dat binnen de Politie heden ten dage verloopt een verdieping op acht thema’s is gevraagd. Deze acht thematische onderzoeken hebben ons naast inzichten over de P/M lasten waardevolle inzichten gegeven over de huidige werking van het begrotingsproces van de Politie. Daarmee gaat dit rapport dieper in op specifieke onderdelen en zijn de uitkomsten en aanbevelingen detaillistischer van aard.

Met de onderzoeksopdracht van september 2020 is ons niet gevraagd naar het financiële inzicht van de gehele begroting van de Politie te kijken, zoals in 2016 het geval was. De uitkomsten van dit onderzoek geven alleen op de acht geselecteerde thema’s een financieel inzicht. Of er financiële ruimte binnen de begroting van de Politie is om eventuele binnen de thema’s geconstateerde financiële tekorten te dekken hebben wij niet onderzocht.

Dit onderzoek beoogt een verdere bijdrage te leveren aan de continue verbetering van het begrotingsproces en functioneren van de Politie. Het onderzoek geeft op onderdelen een gerichte analyse van het verschil tussen het geanalyseerde benodigde lastenniveau om voorgenomen beleid in te vullen en het lastenniveau zoals dit in de begroting van de Politie is opgenomen. Daarmee hopen wij dat dit onderzoek bijdraagt aan stabiele financiering van de onderzochte thema’s van de Politieorganisatie en ondersteunend is aan de dialoog tussen het ministerie van JenV en de Politie over inzet van middelen en de afwegingen hierbij.

Namens het PwC-onderzoeksteam,





Selwyn Moons

Partner PwC

Lars Canté

Senior Manager PwC

Inhoudsopgave

Leeswijzer 6

Managementsamenvatting 7

Deel A. Opzet van het onderzoek **18**

Deel B. Inzicht in de P/M reeksen 2021 – 2025 en het begrotingsproces **24**

1. Begrotingsproces 25

2. P/M-reeksen 2021 – 2025 33

Deel C. Thematische verdieping **45**

3. Thema 1. Basisteams en meldkamers 47

4. Thema 1a. Specifieke vraag basisteams 56

5. Thema 1b. Specifieke vraag Meldkamers (OC's) 65

6. Thema 2. Cyber security 71

7. Thema 3. HR zorgstelsel 79

8. Thema 4. Participatiewet 93

9. Thema 5. Beheer- en ontwikkelkosten ICT 103

10. Thema 6. Duurzaamheid 120

11. Thema 7. Technische beveiligingsmaatregelen Politielocaties 129

12. Thema 8. Politieacademie 136

Deel D. Aanbevelingen **148**

Appendices 159

Appendix A: Bronnenlijst 160

Appendix B: Selectie voornemens risicoreservering 163

Appendix C: Overzicht onderbouwing voornemens thema 1 164

Appendix D: Toelichting Digitale wijkagent 165

Appendix E: Schematische weergaven rekenregels DSP model 166

Appendix F: Ontwikkeling formatie en bezetting OC’s 176

Appendix G: NIST+ model 177

Appendix H: Stuurgroepleden 178

Appendix I: Splitsing financiële reeks naar categorie voornemens 179

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier delen:

Deel A licht de opzet van het onderzoek toe en voorziet daarmee in de methodologische verantwoording, afbakening en uitgangspunten van dit onderzoek.

Deel B gaat in op de eerste hoofdvraag die gesteld is, te weten in hoeverre de aanbevelingen uit het P/M onderzoek 2016 – 2020 en de opvolgende onderzoeken door ABD TopConsult zijn opgevolgd en herkenbaar terug te vinden zijn in de begrotingsprocessen van de Politie. In lijn hiermee gaat dit deel ook in op de vraag in hoeverre de P/M reeksen 2021 – 2025 de vastgestelde voornemens van de Politie representeren, in hoeverre de doelformatie hierop is aangepast én in hoeverre de personele begroting aansluit bij de met de Kamer afgesproken minimale operationele sterkte.

Deel C gaat in op de tweede hoofdvraag die gesteld is, te weten in hoeverre binnen een achttal geselecteerde thema's de voornemens opgenomen zijn in de begroting, en welke referentiekaders relevant zijn om tot een goede inschatting voor de financiële P/M reeks te komen. Binnen ieder thema zijn ons telkens twee vragen gesteld:

1. Voornemens: zijn de voornemens in de periode 2016 tot en met heden onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel opgenomen in de begroting van de Politie;
2. Thema-specifieke vraag: de exacte vraagformulering verschilt per thema, tegelijkertijd is de strekking telkens gericht op de vraag of de Politie voldoende toegerust is om de bestaande taak uit te kunnen voeren.

Deel D bevat de aanbevelingen waarbij de aangehouden indeling binnen deel B en C gevolgd wordt.

Aan dit rapport gaat een uitgebreide managementsamenvatting vooraf die de hoofdlijnen van de analyses en conclusies van de verschillende onderwerpen van onderzoek weergeeft. De verschillende onderwerpen (begrotingsproces, inzicht in de P/M reeksen en de acht thema's) zijn grondig onderzocht en dito beschreven. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit rapport zijn alle hoofdstukken zijn zo opgesteld dat deze als losstaande onderdelen leesbaar zijn.

Managementsamenvatting

Context en vraagstelling

Met de samenvoeging van 26 Politiekorpsen in één Politie in 2013 heeft de Politieorganisatie een belangrijke stap gezet richting een nieuwe wendbare organisatie in een steeds complexer wordende maatschappelijke context. In navolging van de samenvoeging heeft PwC in 2016 voor de Politie een onderzoek uitgevoerd naar de 'baseline' begroting voor 2016 – 2020 ('het P/M onderzoek'). Naast het feitelijke inzicht over de benodigde budgetten voor Personeel en Materieel (hierna: P/M), liet dit onderzoek ook zien dat de sturing op financiële doorvertaling van vastgestelde voornemens naar de begroting en het begrotingsproces van de Politie, verbetering en permanente aandacht behoeft.

De vervolgonderzoeken en -aanbevelingen op het onderzoek van PwC, uitgevoerd door ABD TopConsult in 2017, laten zien dat de Politie de aanbevelingen heeft opgepakt. Tegelijkertijd staat de ontwikkeling van de maatschappij en de Politie als organisatie niet stil. De Politie heeft daarom, samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid, gevraagd om een geactualiseerd inzicht of de aanbevelingen hebben geleid tot een kwalitatief betere begroting en begrotingsproces. De begroting en het begrotingsproces moet de Politie in staat stellen adequaat financieel en operationeel te sturen binnen de organisatie. Hiertoe is het van belang na te gaan of de belangrijkste beleidsuitgangspunten en afspraken ('vastgestelde voornemens') tussen de Politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid geactualiseerd zijn en in de begrotingsreeks 2021 – 2025 worden weergegeven en in hoeverre het totstandkomingsproces van de begroting verbeterd is.

Tegen deze achtergrond zijn twee hoofdvragen aan PwC gesteld.

1. De eerste hoofdvraag betreft na te gaan in hoeverre de aanbevelingen uit het P/M onderzoek 2016 – 2020 en de opvolgende onderzoeken door ABD TopConsult zijn opgevolgd en herkenbaar terug te vinden zijn in de begrotingsprocessen van de Politie. In lijn hiermee is PwC gevraagd na te gaan in hoeverre de P/M reeksen 2021 – 2025 de vastgestelde voornemens van de Politie representeren, in hoeverre de doelformatie hierop is aangepast én in hoeverre de personele begroting aansluit bij de met de Kamer afgesproken minimale operationele sterkte.
2. De tweede hoofdvraag betreft de vraag in hoeverre binnen een achttal geselecteerde thema's de voornemens opgenomen zijn in de begroting, en welke referentiekaders relevant zijn om tot een goede inschatting voor de financiële P/M reeks te komen. Onze analyse – gericht op het *challengen*[1] van de door de Politie aangeleverde (financiële) informatie – laat een financiële reeks zien voor de periode 2021 – 2025, waarbij via een 'delta' het verschil inzichtelijk wordt tussen het uit de analyse blijkende lastenniveau en de huidige betreffende begrotingsreeks van de Politie.

Aanpak en interactie met Politie en JenV

De Politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) hebben een gezamenlijk beeld van het financiële kader opgesteld dat wij hebben gebruikt voor onze analyses. Het richtpunt voor dit onderzoek is de begroting van de Politie voor het jaar 2021 met de daarin opgenomen meerjarige begrotingsreeks 2021 – 2025. De begroting van de Politie 2021 – 2025 vormt hiermee het focus- en beoordelingspunt van dit onderzoek en is dus primair het cijfermateriaal dat geanalyseerd wordt in relatie tot de twee hoofdvragen.

De Politie en JenV hebben een overzicht opgesteld van de belangrijkste 'vastgestelde voornemens' per thema: wat is het vastgestelde beleid of ambitieniveau dat behaald moet worden? Dit overzicht

[1] Hieronder verstaan wij het kritisch bevragen van de aangeleverde informatie teneinde de hardheid ervan te bepalen.

dient als uitgangspunt voor de beantwoording van de vraag ‘of de Politie voldoende toegerust is voor de uitvoering van taken’. PwC formuleert geen normen of kaders; deze komen van JenV en/of de Politie. Daar waar deze ontbraken, is in expertsessies een norm of kader vastgesteld, gebaseerd op sectorale benchmarks, referentiegegevens, etc.

Tijdens dit onderzoek hebben wij zeer regelmatig contact gehad via gedelegeerd opdrachtgevers vanuit de Politie en JenV. Inhoudelijk is de voortgang van het onderzoek begeleid door een stuurgroep met daarin vertegenwoordiging vanuit de Politie bestaand uit een lid van de Korpsleiding, de directeur Financiën, de directeur van het Politie Dienstencentrum, de plaatsvervangend directeur Operatiën en vanuit JenV uit de directeur Politie en Middelen en de directeur Financieel Economische Zaken. De interactie met zowel Politie als JenV tijdens het onderzoekstraject was constructief en coöperatief.

Beschikbare informatie en kwaliteit van gegevens

Wij hebben goede medewerking gekregen vanuit Politie en JenV om opgevraagde informatie aangeleverd te krijgen. Dit laat onverlet dat het (snel) beschikbaar krijgen van noodzakelijke informatie tijdens het onderzoek een uitdaging is gebleken. Wij hebben in totaal ca. 300 unieke brondocumenten ontvangen. Van de informatie die ontvangen is valt op dat de kwaliteit van de informatie wisselend is. Los van de inhoudelijke complexiteit was het ontbreken van een gemeenschappelijk document managementsysteem bij de Politie een uitdaging bij het ontsluiten van informatie tijdens het onderzoek. Ook constateren wij bij zes van de acht thema’s dat de te gebruiken normen voor de invulling van voornemens ontbraken.

Om te komen tot een onderbouwde financiële reeks die past bij de vastgestelde voornemens, hebben wij expertsessies met Politie en JenV georganiseerd. Het doel van de expertsessies was telkens een zo betrouwbaar en feitelijk mogelijke analyse van de te verwachten financiële reeks te maken. De expertsessies bleken nodig omdat op het achttal geselecteerde thema’s de reeds aanwezige onderbouwingen niet afdoende waren om de in de begroting opgenomen reeks te onderbouwen. Binnen twee thema’s bleken de voornemens nog niet of zo globaal financieel vertaald te zijn dat deze door de Politie nog niet opgenomen waren in de begroting.

Indien expertsessies niet geleid hebben tot eenduidige normen of kaders, is in de financiële reeks teruggevallen op een rapportage van bandbreedtes. In dit onderzoek betreft dit de thema’s 1 en 5.

Resultaten hoofdvraag 1: begrotingsproces en P/M reeksen

De eerste hoofdvraag betreft na te gaan in hoeverre de aanbevelingen uit het P/M onderzoek 2016 – 2020 en de opvolgende onderzoeken door ABD TopConsult zijn opgevolgd en herkenbaar terug te vinden zijn in de begrotingsprocessen van de Politie.

Vervolgens en in lijn hiermee is PwC gevraagd na te gaan in hoeverre de P/M reeksen 2021 – 2025 de vastgestelde voornemens van de Politie representeren, in hoeverre de doelformatie hierop is aangepast én in hoeverre de personele begroting aansluit bij de met de Kamer afgesproken minimale operationele sterkte.

Begrotingsproces

De aanbevelingen uit het P/M-onderzoek uit 2016 en daaropvolgend vanuit ABD TopConsult in 2017 zagen toe op het inrichten van het begrotingsproces van de Politie. Voortbouwend op de eerdere rapportages van PwC en ADB TopConsult concludeert dit rapport dat de Politie de opzet van het begrotingsproces heeft verbeterd. Zo is de Planning & Control cyclus vernieuwd, is er een hoofdbesluitvormingsmoment geïntroduceerd en is er expliciete aandacht voor het planproces ter ondersteuning van de portefeuillehouders.

Onder deze generieke bevinding komen – vanuit de analyse van de mutaties binnen de P/M reeksen 2017 – 2020 en de behandeling van de acht geselecteerde thema's – ook weer nieuwe aandachtpunten naar voren. Tijdens het onderzoek waren met name de gevraagde/ verwachte onderbouwingen die betrekking hebben op de impact van een voornemen op de P- en M-lasten van de Politie, nu en in de komende jaren, niet altijd (binnen redelijke termijnen) voorhanden. Ook was de diepgang van de onderbouwingen wisselend, met name ten aanzien van het incorporeren van samenhangende organisatorische effecten van voornemens. Dit gebrek aan inzicht zorgt voor gaten in de geanalyseerde reeksen en is mede de oorzaak voor de bijstellingen in de reeksen die later in dit rapport behandeld worden.

Doordat budgethouders zelf invulling geven aan plannen zijn mutaties gefinancierd uit de algemene bijdrage niet altijd te herleiden tot op kostensoortniveau. In dergelijke gevallen is de mutatie wel volledig verwerkt in de begrotingsreeks en als basis genomen voor de nieuwe budgetverdeling, maar is de mutatie niet meer één-op-één traceerbaar. De interne sturing en control op de realisatie van individuele voornemens ontbreekt op dit punt.

Uit het voorgaande concluderen wij dat de kwaliteit van de werking van het begrotingsproces de komende jaren aandacht behoeft: de doorgevoerde vernieuwingen in opzet van het begrotingsproces functioneren in praktijk nog niet voldoende om de meerjarige budgettering (standaard) goed te laten gaan. De beperkte systemische ondersteuning van het begrotingsproces is mede debet aan het op onderdelen geconstateerde gebrek aan inzicht.

Binnen ICT hebben wij een inconsistentie in het begrotingsproces gesignaleerd. Bestedingen gefinancierd uit bijzondere bijdragen worden niet op dezelfde manier behandeld als bestedingen gefinancierd uit de algemene bijdrage. De (financiële) consequenties van de ontwikkeling van ICT voor de beheerlasten ICT gefinancierd uit de bijzondere bijdrage worden daarmee niet consequent meegenomen in de begroting. Wij hebben niet onderzocht of deze inconsistentie breder dan ICT speelt.

Aanvullend aan de specifieke observaties over het begrotingsproces binnen de Politie zien wij nut in een meer gestructureerde dialoog over de lange termijn veranderingen die de Politie en JenV zien in de misdaadbestrijding en die impact hebben op de meerjarige financiële kaders maar niet direct in één specifiek begrotingsjaar zichtbaar worden. Daarbij denken wij aan de kanteling die plaatsvindt richting digitalisering van criminaliteit en de noodzaak een dialoog te voeren over (verouderende) kaders waarmee de operationele sterke van de Politie is vastgezet.

#	Aanbevelingen begrotingsproces
A.1	Maak voornemens behorende bij mutaties op de algemene bijdrage en risicoreservering inzichtelijk naar kostensoorten zodat deze direct traceerbaar zijn in de begroting.
A.2	Verbreed de kennis van de werking van het begrotingsproces ook buiten de financiële kolom. Zorg ter ondersteuning hiervan voor adequate systemische ondersteuning.
A.3	Maak de lasten voor ICT beheer als gevolg van nieuwe ontwikkelbehoefte inzichtelijk ongeacht de financieringsbron. Maak voorts inzichtelijk of en bij welke andere lastencategorieën dit tevens noodzakelijk is.
A.4	Voer met JenV regelmatig de dialoog over risico's rond de begroting die niet direct in de begroting passen en welke maatregelen beide partijen kunnen nemen ter mitigatie. Besteed hierbij aandacht aan het overzichtelijk houden van de set van afspraken over de begroting (mutaties, opvangen en wegstrepen van mee- en tegenvallers, dekkingsvoorstellen, efficiencykortingen, etc).
A.5	Besteed aandacht aan 'batenmanagement', waardoor efficiencywinsten inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Naast het feit dat daarmee een prikkel tot nauwkeurige planvorming kan worden benut, worden hiermee ook op organisatieniveau meevallers inzichtelijk gemaakt. Dit inzicht is, vanuit de brede opgaves waarvoor Politie en JenV gesteld zijn, gewenst.

P/M reeksen 2021 – 2025

Voornemens

De voornemens gerelateerd aan mutaties in de algemene bijdragen zijn grotendeels voorzien van toekenningsbrieven en bestedingsplannen, waarbij het detailniveau per bestedingsplan zeer wisselend is. De lasten voortvloeiend uit algemene bijdragen worden niet separaat gerapporteerd binnen de begroting, hierdoor hebben wij de herleidbaarheid van de voornemens naar mutaties aan de lastenzijde van de begroting niet kunnen vaststellen.

De voornemens gerelateerd aan mutaties in de bijzondere bijdragen zijn herleidbaar tot en met de lastenmutatie in de begroting, met uitzondering van het voornemen gerelateerd aan de meldkamers (BB.01) en de DSI (BB.02). Daarnaast wordt opgemerkt dat een impactanalyse voor verschillende voornemens voortvloeiend uit de bijzondere bijdragen ontbreekt.

De voornemens gerelateerd aan mutaties binnen de risicoreservering zijn in beperkte mate onderbouwd door middel van bijvoorbeeld bestedingsplannen. Daarnaast ontbreekt in verschillende voornemens documentatie ten aanzien van de formele besluitvorming waaruit volgt dat het voornemen gedekt wordt vanuit de risicoreservering. Tot slot worden lasten behorende bij risicoreserveringen niet navolgbaar in de begroting vastgelegd. Wij hebben daarom niet kunnen beoordelen of deze voornemens zijn verwerkt in de begroting.

Prijsbijstellingen

De prijsbijstellingen zijn in de onderzoeksperiode 2017 – 2020 niet uitgekeerd aan de Politie. In het verleden zijn deze prijsbijstellingen op verschillende wijzen gedekt binnen de begroting. Een concreet overzicht van de gerealiseerde maatregelen ter dekking en de (mogelijke) impact van die maatregelen voor de Politie worden niet structureel inzichtelijk gemaakt.

Formatie

Dit onderzoek toont dat de operationele sterkte (formatie) die als basis dient voor de personeelsbegroting 2021 – 2025 aansluit bij de aan de Tweede Kamer gerapporteerde formatie vermeerderd met (nieuwe) voornemens, afwijkingen in formatierealisatie en gecorrigeerd voor nog niet toegekende Regeerakkoordgelden vanaf 2022.

De in de begroting verwerkte formatie laat een lagere ontwikkeling zien dan de prognose van de ontwikkeling van de formatie. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat in de begroting formatieontwikkeling waar formeel nog geen gelden voor zijn toegekend niet wordt meegenomen.

De voornemens zoals verwerkt in de doelformatie ten behoeve van de begroting 2021 – 2025, zowel aan de OS- als NOS zijde, zijn herleidbaar tot vastgestelde voornemens.

#	Aanbevelingen P/M reeksen
B.1	Maak jaarlijks inzichtelijk op welke wijze de prijsbijstelling wordt opgevangen binnen de begroting (bijvoorbeeld efficiency, budgetwijzigingen of planwijzigingen).
B.2	Maak een integrale update van het inrichtingsplan bij (grote) formatiewijzigingen.

Resultaten hoofdvraag 2: Acht geselecteerde thema’s

De tweede hoofdvraag betreft de vraag in hoeverre binnen een achttal door Politie en JenV geselecteerde thema’s de voornemens opgenomen zijn in de begroting. Onze analyse laat een financiële reeks zien voor de periode 2021 – 2025, waarbij voor deze acht thema’s via een ‘delta’ inzichtelijk wordt wat de afwijking is ten opzichte van de huidige begroting van de Politie.

Naast deze financiële vertaling van voornemens, signaleren wij dat binnen twee thema’s knelpunten resteren die wij niet sluitend financieel hebben kunnen vertalen. Dit betreft knelpunten binnen de thema’s basisteams en het HR zorgstelsel:

1. Basisteams: in antwoord op de specifieke vraag of er voldoende financiële en formatieruimte is om de bestaande taak uit te voeren, laat onze analyse zien dat het plausibel is dat er, zeker op eenheidsniveau, in omvang sterk wisselende capaciteitstekorten bestaan. De omvang van het tekort en de financiële doorvertaling daarvan hebben wij niet kunnen vaststellen. Binnen de behandeling van thema 1 gaat paragraaf 4.3 hier specifieker op in.
2. HR zorgstelsel: ten aanzien van de voorziening PTSS blijkt uit interne stukken van de Politie dat in 2019 €25 miljoen gedoteerd is aan de voorziening PTSS. Deze dotatie in 2019 was volgens de Politie nodig om voor het totaal aan uitstaande dossiers (1.215) het gemiddelde bedrag van ca. €74.000 per dossier te voorzien. Op dit moment komen er maandelijks gemiddeld 25 nieuwe gevallen bij. Bij ongewijzigde instroom betekent dit €22,2 miljoen per jaar.

Onderstaande tabel geeft het overzicht van onze analyse resulterend in een delta per thema[2], gevolgd door een samenvatting van de uitgevoerde analyses per thema:

Tabel 0.1 Delta financiële reeks voornemens t.o.v. waargenomen reeks in begroting Politie

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Thema 1: Basisteams en meldkamers[3]					
Onderkant bandbreedte	8.500	30.100	30.290	30.290	30.290
Bovenkant bandbreedte	24.400	45.800	46.270	46.270	46.270
Thema 2: Cyber security	16.175	13.694	12.270	12.375	11.833
Thema 3: HR zorgstelsel	4.944	6.142	6.938	7.581	8.097
Thema 4: Inzet ten behoeve van de Participatiewet	1.170	2.450	2.335	2.220	2.220
Thema 5: Beheer- en ontwikkelkosten ICT[4]					
Onderkant bandbreedte	15.531	15.531	15.531	15.531	15.531
Bovenkant bandbreedte[5]	119.631	119.631	119.631	119.631	119.631
Thema 6: Duurzaamheid	8.361	11.987	12.982	15.593	18.214
Thema 7: Technische beveiliging Politielocaties	675	1.160	1.625	2.080	2.730
Thema 8: Politieacademie	9.039	10.717	8.265	10.873	9.444
Delta totaal onderkant bandbreedte	**64.394**	**91.781**	**90.236**	**96.542**	**98.359**
Delta totaal bovenkant bandbreedte	**184.194**	**211.581**	**210.316**	**216.622**	**218.439**

Thema 1: Basisteams en meldkamers

Dit thema omvat een tweetal inhoudelijke domeinen, te weten de basisteams en de meldkamers.

De formatie van de basisteams is sinds 2016 doorontwikkeld, hoofdzakelijk ten gevolge van het Regeerakkoord 2017. Naast de formatieve ontwikkelingen is het takenpakket van de basisteams als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen (bijv. digitalisering) geïntensiveerd. Aanvullend zijn er verschillende voornemens die de basisteams moeten voorbereiden op de toekomst. In het licht van deze ontwikkelingen ontstaat de vraag of de formatie voldoende is om de bestaande taak uit te kunnen voeren.

[2] Verschil tussen het geanalyseerde lastenniveau en het lastenniveau zoals dit in de begroting van de Politie is opgenomen.
[3] Thema 1 bevat zowel de delta uit hoofdstuk 1a als 1b.
[4] Waarvan €15,5 mln voor een periode van 5 jaar (niet-structureel) t.b.v. de technische schuld ca. €78 mln.
[5] De gepresenteerde reeks betreft een rekenkundige doorrekening van de beheerlast behorende bij het huidige ontwikkelniveau. Er is geen rekening met infasering van benodigde middelen en capaciteit gehouden. Bij het feitelijke infaseerpad moet rekening gehouden worden met beschikbaarheid van capaciteit op de arbeidsmarkt en absorptievermogen van de organisatie.

Het thema meldkamers is afgebakend tot de meldkamerfunctie van de Politie; meer specifiek ziet dit thema toe op de ontwikkelingen binnen de operationele centra (hierna OC's). In het licht van de lange discussies over de toekomstige inrichting van de meldkamers (welke uiteindelijk zijn verankerd in de Wijzigingswet Meldkamers, juli 2020) zijn de afgelopen jaren in beperkte mate mutaties doorgevoerd in de formatie van de OC's.

Voornemens

Ten aanzien van de vraag of de voornemens voor deze twee domeinen onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting, concluderen wij dat de voornemens die opgenomen zijn in de begroting overwegend goed financieel onderbouwd zijn. Enkele voornemens kennen kleine inconsistenties. De financiële impact van deze inconsistenties is beperkt. Twee voornemens zijn niet opgenomen in de begroting: digitalisering van de operationele sterkte in de basisteams en het aandeel van hoger en anders opgeleiden in de basisteams.

- De analyse op digitalisering van de operationele sterkte heeft een indicatieve financiële reeks langs drie sporen opgeleverd met een totale omvang van ca. €22 miljoen in 2025, waarbij het derde spoor digitalisering van criminaliteit niet is gekwantificeerd omdat te veel kaders ten tijde van dit onderzoek nog niet bekend waren.
- Ten aanzien van het aandeel van hoger opgeleiden geldt dat de financiële impact afhankelijk is van de aanpak, bijvoorbeeld op onderwerpen als uitstroom, (zij)instroom en doorstroom en het dekken van de visie binnen de bestaande formatie versus dekking buiten bestaande formatie. Gezien de status van de visie (concept, nog niet vastgesteld) is ook dit voornemen niet gekwantificeerd.

Specifieke vraag basisteams

Het antwoord op de vraag of er voor de basisteams voldoende financiële en formatieve ruimte voor de basisteams is om de bestaande taak uit te voeren, is afhankelijk van bepaling van de benodigde capaciteit voor 'contextwerk' naast de kerntaak. Onze analyse laat zien dat er grote verschillen op eenheidsniveau zijn in de verhouding kerntaak/ruimte voor contextwerk. De onderbouwing van de zwaarte van het contextwerk is nog te grofmazig voor de operationele impact die het in potentie heeft op de basisteams en de financiële impact die het in potentie heeft op de begroting van de Politie. Wij kunnen de gestelde vraag daarmee niet sluitend beantwoorden. Wel is het plausibel dat op eenheidsniveau er knelpunten liggen aangezien wij constateren dat bijna alle beschikbare capaciteit opgaat aan de kerntaak. Tevens is zichtbaar dat roosterontwikkelingen binnen de Politie het in de onderzoeksperiode steeds lastiger hebben gemaakt om de bestaande taak uit te voeren.

Specifieke vraag meldkamers

Het antwoord op de vraag of er voor de meldkamers voldoende financiële en formatieve ruimte is om de bestaande taak uit te voeren, is door ons geanalyseerd op basis van de huidige inrichting en formatie van de operationele centra. Op basis van de huidige inrichting van de 13 operationele centra blijkt een formatie tekort van ca. 188 fte in 2020. Het voornemen is het aantal operationele centra de komende jaren verder terug te brengen naar 10. Volgens onze analyse zou dan nog een tekort van minimaal ca. 67 fte resteren. Wij hebben begrepen dat de Politie in Q1 2021 een nadere analyse gaat uitvoeren naar de benodigde capaciteit op de operationele centra (zowel kwantitatief als kwantitatief). Uitkomsten van deze analyse zijn van invloed op de hiervoor genoemde cijfers.

#	Aanbevelingen basisteams en operationele centra
C.1	Basisteams – Stel ten aanzien van de voornemens Digitalisering en Hoger en anders opgeleiden een nadere uitwerking op aan de hand van een geconcretiseerde visie.
C.2	Basisteams – Herijk de taken zoals opgenomen in het DSP model en probeer de taken onder contextwerk waar mogelijk nader te detailleren in lijn met de huidige kerntaak.

C.3	Meldkamers – Stel in Q1/Q2 van 2021, op basis van de processflow, een nieuwe opzet van de benodigde formatie vast, zowel in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Gebruik deze input ter update van de data zoals genoemd in dit onderzoek.

Thema 2: Cyber security

Cyber security is randvoorwaardelijk voor de legitimiteit en het functioneren van de Politie. Een deel van de cyber security-activiteiten heeft een directe verbinding met wet- en regelgeving, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) of de Wet Politiegegevens (Wpg). Een ander deel volgt indirect uit wet- en regelgeving of wordt naar aanleiding van toezeggingen van JenV uitgevoerd.

De begroting van de Politie geeft geen integraal zicht op de omvang van het thema cyber security. Dit is onder meer te verklaren door de incrementele groei van cyber security binnen de Politieorganisatie, waarbij een integraal plan, inclusief rollen, taken en verantwoordelijkheden ontbreekt. De vraag of de voornemens binnen dit thema onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting, beantwoorden wij dan ook ontkennend.

Ter beantwoording van de vraag of de omvang van de middelen voor bescherming van de Politie tegen digitale dreigingen passend is bij het benodigde niveau van cyber security, hebben wij een financiële analyse uitgevoerd aan de hand van de zes cyber security functies volgens het National Institute of Standards and Technology (NIST)+ framework: besturen, identificeren, implementeren, detecteren, reageren en herstellen. De activiteiten per functie zijn daar waar mogelijk financieel vertaald aan de hand van de Chief Information Security Officer (CISO) begroting 2021, de Kwartiermaker Informatiebeveiliging (KIB)-begroting 2020 en het programmaplan cyber security 2021.

Om P- en M-lasten inzichtelijk te maken is concreet en actueel inzicht in het benodigd niveau van cyber security van belang. De Politie hanteert een risicogerichte aanpak van cyber security, waarbij het benodigd niveau decentraal in kaart wordt gebracht. Het benodigde niveau in P- en M-lasten is specifiek voor dit onderzoek bij elkaar gebracht.

Onze analyse resulteert in een direct aan cyber security te relateren tekort van 21 fte in P-lasten en van €8,7 miljoen in M-lasten in 2025.

#	Aanbevelingen cyber security
D.1	Borg de integrale aanpak van cyber security door duidelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden en een daarbij passende ingerichte cyber security-governance.
D.2	Maak de rol van JenV expliciet in de cyber security-governance en borg het proces om te komen van toezeggingen tot operationele uitwerking.
D.3	Vertaal de risicogerichte aanpak van cyber security periodiek in een actueel en concreet benodigd niveau.
D.4	Heroverweeg de wervingspositie op de IT arbeidsmarkt met betrekking tot aantrekken specialisten.

Thema 3: HR zorgstelsel

Om invulling te geven aan de zorgplicht is het ‘zorgstelsel Politie’ opgericht waarin vele actoren een breed palet aan werkzaamheden uitvoeren die voor een belangrijk deel op het terrein van ‘gezondheidsmanagement’ liggen: inzetbaarheid, verzuim, re-integratie, preventie, risicobeheersing en arbeidsomstandigheden.

Ten aanzien van de vraag of de voornemens binnen dit thema onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting, laat de analyse zien dat de voornemens binnen dit thema voor het grootste deel onderbouwd zijn opgenomen in de begroting.

Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag of het huidige uitrustingsniveau op gebied van het HR zorgstelsel voldoende is, blijkt dat op specifieke onderdelen het benodigde uitrustingsniveau afwijkt

van het huidige uitrustingsniveau. Deze afwijking resulteert in een netto tekort in P-lasten van ca. 30 fte in 2025. Voorts is in de huidige begroting van de Politie geen rekening gehouden met de contractueel vastgelegde indexatie van de externe inhuur op HR-functies, resulterend in een tekort in M-lasten van €5,4 miljoen in 2025.

De impact van het programma is door Politie en JenV ingeschat op 40,8 FTE structurele inzet (overeenkomend met €4,84 miljoen), 1,5 FTE tijdelijke inzet (overeenkomend met €0,2 miljoen), €2,87 miljoen structurele materiële lasten en €0,5 miljoen incidentele materiële lasten. Deze informatie is door late beschikbaarheid niet meer volgens de systematiek van dit onderzoek door ons geanalyseerd en beoordeeld. Het is desalniettemin aannemelijk dat de uitvoering additionele capaciteit vragen zal vragen van het HR zorgstelsel.

#	Aanbevelingen HR zorgstelsel
E.1	Verbeter en uniformeer de ondersteuning vanuit IT-systemen en organiseer daarmee centrale beschikbaarheid van caseload en data.
E.2	Verschuif de aandacht voor de zorgtaak van curatief naar preventief.
E.3	Neem de effecten van het programma bijzondere zorg zo snel mogelijk mee in het plan- en begrotingsproces.

Thema 4: Participatiewet

De Participatiewet is gericht op deelname van mensen met een arbeidsbeperking aan het reguliere arbeidsproces. Werknemers die onder deze doelgroep vallen, krijgen individuele begeleiding. De begroting van de Politie geeft geen integraal zicht op de omvang hiervan. De vraag of de voornemens binnen dit thema onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting, beantwoorden wij dan ook ontkennend.

Ten aanzien van de vraag of de Politie voldoende is uitgerust voor de individuele begeleiding van mensen uit deze doelgroep, constateren wij dat de Politie hiervoor geen vastgestelde en onderbouwde begeleidingsnorm heeft. Het benodigde aantal fte voor begeleiding is in de analyse onderverdeeld in drie categorieën: (i) begeleiding psychische beperking, (ii) begeleiding fysieke beperking en (iii) begeleiding volgens WSW-indicatie. Vervolgens zijn in samenspraak met Politie en JenV normen voor deze categorieën opgesteld op basis van data van het UWV, onderzoek van de Erasmus Universiteit en referentiegegevens van organisaties gericht op begeleiding. Op deze wijze is de direct aan de begeleidingsbehoefte en banencoördinatie te relateren delta aan P-lasten geanalyseerd op 19 fte in 2025: 2 banen coördinatoren en 17 fte jobcoaching en interne begeleiding. Financieel vertaald komt dit neer op ca. €2,2 miljoen in 2025.

#	Aanbevelingen Participatiewet
F.1	Ontwikkel een norm voor begeleiding van mensen uit deze doelgroep en stel deze vast.

Thema 5: Beheer- en ontwikkelkosten ICT

De operatie en bedrijfsvoering van de Politie worden ondersteund door de inzet van ICT-middelen. Door toenemende automatisering en digitalisering, groeit de vraag naar ICT.

Ten aanzien van de vraag of de voornemens binnen dit thema onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting, concluderen wij dat dit op hoofdlijnen het geval is. De ICT-begroting van de Politie is vanaf 2016 naar 2020 onderbouwd gestegen met ca. €120 miljoen naar ca. €480 miljoen, waarvan ca. €50 miljoen bestemd is voor het overgenomen ICT beheer van de Meldkamer en de Politieacademie. De resterende ca. €70 miljoen is gebruikt voor ICT ontwikkeling en om prijsstijgingen op te vangen.

Ten aanzien van de vraag of de Politie voldoende is toegerust, zijn de verwachte P en M-lasten geanalyseerd waarbij de verhouding ontwikkeling/ beheer een belangrijke rol speelt. Bij de besteding van het ICT-budget tracht de Politie circa 70% te besteden aan het beheer en 30% aan de ontwikkeling. In de Kaderbrief van 2021 geeft de Politie aan dat deze verhouding de komende jaren verder opschuift naar een 60/40-verhouding. In deze verhouding is onvoldoende ruimte beschikbaar voor het beheren van het totale ICT-landschap en zal de zogeheten 'technische schuld' van de Politie de komende jaren (verder) toenemen. Tot en met 2025 is jaarlijks ca. €15,5 miljoen nodig om de bestaande technische schuld, geschat op €78 miljoen, weg te werken.[6]

Los hiervan staat dat op termijn de balans tussen beheer en ontwikkeling teruggebracht moet worden richting de standaard verhouding van 70 procent beheer ten opzichte van 30 procent ontwikkeling. Hiertoe zijn twee uitersten denkbaar:

1. Het huidige budgettaire kader voor ICT zoals geschetst in de begroting van de Politie geldt als plafond. Er is dan logischerwijs geen delta in P of M-lasten in 2025. Gevolg is dat de Politie per direct ca. €31 miljoen per jaar minder aan ontwikkeling uitgeeft ten gunste van beheer. De gevolgen hiervan voor de operatie en beheer zijn niet door ons geanalyseerd.
2. Het huidige niveau van ontwikkeling geldt als leidend voor de periode tot en met 2025. In dit geval is jaarlijks ca. €104 miljoen aanvullend nodig (P- en M- lasten) als gevolg van de hieruit voorkomende beheerlasten.[7]

Naast de verhouding ontwikkeling/beheer en de financiële middelen die dit vraagt, is voor een voldoende toerustingsniveau personele capaciteit nodig. Analyse van in- en uitstroom van ICT medewerkers van de Politie toont dat hier een grote opschalings- en vervangingsuitdaging ligt voor de komende jaren. Deze uitdaging wordt mede beïnvloed door krapte op de arbeidsmarkt voor ICT'ers en de opgave om nieuwe instroom te absorberen binnen de Politieorganisatie. Verschillende scenario's zijn hiertoe opgesteld waarbij het midden scenario laat zien dat in 2025 ca. 400 fte aan "personeelstekort" door vervangingsbehoefte ontstaat.

#	Aanbevelingen beheer- en ontwikkelkosten ICT
G.1	Borg meerjarig een gezonde balans tussen beheer en ontwikkeling.
G.2	Stuur op reductie van de in het verleden opgebouwde technische schuld door tijdelijk meer middelen beschikbaar te stellen voor beheer.
G.3	Zet in op het structureel verlagen van de beheerlast door te investeren in ICT (CTO).
G.4	Maak de baten van ICT voor de drie portfolio's inzichtelijk en stuur op de realisatie van de baten.
G.5	Stel een IV-brede sourcingsstrategie op die past bij de verwachte ontwikkeling van de IT-arbeidsmarkt én van het verloop van IV-personeel.
G.6	Maak begrote personele en materiele lasten inwisselbaar tijdens het begrotingsjaar, zodat flexibiliteit in sourcing mogelijk wordt.
G.7	Borg dat invulling gegeven kan worden aan de delta tussen het huidig en benodigd niveau van beheer.

Thema 6: Duurzaamheid

In het Klimaatakkoord van het kabinet uit 2019 zijn afspraken opgenomen om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. Ook de Politie draagt bij aan de realisatie van deze klimaatdoelstellingen.

[6] De politie geeft aan voorkeur te hebben voor het wegwerken van de technische schuld in 3 jaar. Bezien vanuit de veiligheidsrisico's die het hebben van deze schuld met zich brengt, ondersteunen wij het standpunt van de politie. Tegelijkertijd zien wij dit tijdpad niet als realistisch gezien de beperkte maakbaarheid van de arbeidsmarkt en beschikbare middelen hiervoor.
[7] Dit betreft een rekenkundige benadering; er is geen rekening met infasering van benodigde middelen en capaciteit gehouden. Bij het feitelijke infaseerpad moet rekening gehouden worden met beschikbaarheid van capaciteit op de arbeidsmarkt en absorptievermogen van de organisatie.

Ten aanzien van de vraag of de voornemens binnen dit thema onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting, concluderen wij dat dit niet het geval is. De Politie heeft in haar visie op duurzaamheid haar bijdrage aan de realisatie van klimaatdoelstellingen beschreven. De grootste impact in deze visie verwacht de Politie te maken op gebied van vervoer en huisvesting. Hiertoe heeft de Politie 'routekaarten' gericht op verduurzaming van vervoer en huisvesting opgesteld; deze zijn niet opgenomen in de begroting van de Politie. Wel is zichtbaar dat verduurzamingsinvesteringen zoveel mogelijk gepland worden op natuurlijke momenten (bijvoorbeeld bij grootschalige renovaties), welke de huidige begrotingsperiode 2021-2025 overstijgen.

De direct aan de routekaarten verduurzaming vastgoedportefeuille en vervoer gerelateerde M-lasten leiden tot een netto lasteneffect van €18,2 miljoen in 2025 (P- en M-lasten).

Ten aanzien van de vraag of de financiering aansluit bij de ambitie constateren wij dat er al incidentele uitgaven voor duurzaamheidsmaatregelen gedaan worden ondanks dat de routekaarten voor verduurzaming van vastgoed en vervoer nog niet zijn opgenomen in de begroting. Deze uitgaven worden op dit moment gedekt binnen de deelbegroting van de directie FM.

Naast deze kosten verwachten we de komende jaren – ook na de periode 2021 – 2025 – additionele kosten voor verduurzaming aangezien de visie op onderdelen nog geconcretiseerd moet worden. Een van deze onderdelen betreft 'aardgasvrij', dit onderwerp is naar verwachting kostenintensief.

#	Aanbevelingen Duurzaamheid
H.1	Ontwikkel ten aanzien van alle negentien 'overige maatregelen' van de routekaart Vervoer eerst een bredere visie op het gebied van verduurzaming van vervoer (ook in relatie tot huisvesting), vertaal deze integraal financieel en leg deze te vaststelling voor aan de Korpsleiding.

Thema 7: Technische beveiliging Politielocaties

Adequate bescherming van medewerkers, gebouwen, middelen en informatie is van vitaal belang om Politietaken te kunnen uitvoeren. De Politie vraagt aandacht voor de domeinen 'veiligheid' en 'beveiliging' aangezien dreigingen intenser en complexer zijn geworden.

Ten aanzien van de vraag of de voornemens binnen dit thema onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting, concluderen wij dat de geïdentificeerde voornemens ten aanzien van de beveiligingsmaatregelen van Politielocaties grotendeels verwerkt zijn in de begroting van de Politie. Het voornemen gerelateerd aan het Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen (RmBPG) is niet opgenomen binnen de begroting en leidt tot een financiële delta aan M-lasten van circa €2,7 miljoen in 2025. Er zijn geen P-lasten geïdentificeerd.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre de Politie is toegerust voor de uitvoering van deze maatregelen, laat een recente impactanalyse zien dat de implementatie van het RmBPG relatief hoge investeringskosten kent, terwijl in eerder stadium de aanname is gedaan dat de verwachte financiële consequenties marginaal waren. Wij constateren dat onder deze aanname het RmBPG in het verleden is vastgesteld. Wij concluderen dat de nieuwe financiële inzichten nog niet verwerkt zijn in de begrotingsreeksen van de Politie.

#	Aanbevelingen Technische beveiliging Politielocaties
I.1	Betrek het ministerie van JenV bij de uitwerking van de kaders zoals het beleid voor VSS (Video Surveillance Systeem), omdat de introductie hiervan kan leiden tot financiële consequenties.

Thema 8: Politieacademie

De Politieacademie zorgt via onderwijs, onderzoek en kennis voor de versteviging en de vernieuwing van het vakmanschap van de Politie. Per 1 januari 2017 zijn de mensen en middelen van de

Politieacademie ingebed in het nieuwe Politiebestel en maken als zodanig onderdeel uit van de Politiebegroting.

Ten aanzien van de vraag of de voornemens binnen dit thema onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn in de begroting, concluderen wij dat de voornemens op de totale begroting van de Politieacademie sinds 2017 grotendeels navolgbaar verwerkt zijn. Er is zicht op de huidige financieringsomvang van de Politieacademie. Ook is er zicht op welke wijze deze financieringsomvang tot nu toe is opgenomen in de begroting van de Politie. Voor vier voornemens geldt dat deze nog niet of niet volledig zijn opgenomen in de begroting: het voornemen versterking capaciteit Zeden is nog niet opgenomen, de voornemens vreemdelingen identificatie en mensenhandel en Politieonderwijs 2021 (PO 21) zijn niet volledig opgenomen, en voor de Regeerakkoordgelden geldt dat alleen de eerstvolgende jaarschijf meerjarig is opgenomen in de begroting. Deze vier voornemens leiden in totaal tot een financiële delta van circa €9,4 miljoen in 2025, deze delta is te relateren aan zowel P- als M-lasten.

Ten aanzien van het voornemen PO21 hebben wij de meest actuele reeks als prognose opgenomen. Wij merken op dat meerjarige plannen (en de kosteninschattingen) nog in ontwikkeling zijn. Onderdeel van deze meerjarige plannen zijn de consequenties op o.a. huisvesting, reiskosten en ICT. Om voldoende scholingscapaciteit (basis en vakspecialistisch Politieonderwijs (BPO en VPO)) te organiseren, is het tijdig beschikbaar hebben van een lange termijn instroom- en scholingsbehoefte van belang.

Ten aanzien van de vraag hoe de integrale kosten van de student (BPO) aan de Politieacademie zich verhouden tot de integrale kostprijs van een MBO-student, concluderen wij dat een eerste ruwe indicatie van het bekostigingsniveau per gemiddelde student in het BPO onderwijs laat zien dat deze voor 2019 vergelijkbaar is met een reguliere MBO niveau 4 beroepsopleidende leerweg (BOL) opleiding met een prijsfactor 1,6 - 1,7. Dit is de bovenkant van de bandbreedte van 1,0 tot 1,8 die binnen het MBO onderwijs gehanteerd wordt.

#	Aanbevelingen Politieacademie
J.1	Herijk de financiële reeks zodra PO21 verder is uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Deze nadere uitwerking leidt mogelijk tot een wijziging van de reeks zoals opgenomen binnen dit onderzoek.
J.2	Werk toe naar een meerjarige begrotingsreeks van de PA aan de hand van de verwachte ontwikkeling van de opleidingsbehoefte en de strategische opgaven van de PA.
J.3	Voer in 2021 een integrale kostprijsanalyse uit om inzicht te krijgen in de werkelijke BPO kostprijs.
J.4	Voer een fijnmazig benchmarkonderzoek uit waarmee ook kan worden voorzien in de behoefte aan een toekomstbestendig en transparant bekostigingsmodel voor de Politieacademie.

Deel A. Opzet van het onderzoek

Context en vraagstelling

Met de samenvoeging van 26 Politiekorpsen in één Politie in 2013 heeft de Politieorganisatie een belangrijke stap gezet richting een nieuwe wendbare organisatie in een steeds complexer wordende maatschappelijke context. In navolging van de samenvoeging heeft PwC in 2016 voor de Politie een onderzoek uitgevoerd naar de 'baseline' begroting voor 2016 – 2020. Naast het feitelijke inzicht over de benodigde budgetten voor Personeel en Materieel (hierna: P/M), liet dit onderzoek ook zien dat de sturing op financiële doorvertaling van vastgestelde voornemens naar de begroting en het begrotingsproces van de Politie, verbetering en permanente aandacht behoeft.

De vervolgonderzoeken en -aanbevelingen op het onderzoek van PwC, uitgevoerd door ABD TopConsult in de periode 2017 – 2019, laten zien dat de Politie de aanbevelingen heeft herkend en opgepakt. Tegelijkertijd staat de ontwikkeling van de maatschappij en de Politie als organisatie niet stil. De Politie heeft daarom, samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid, de behoefte geuit naar een geactualiseerd inzicht in de vraag of de aanbevelingen hebben geleid tot een kwalitatief betere begroting, op basis waarvan de Politie adequaat financieel en operationeel kan sturen binnen de organisatie. Hiertoe zou nagegaan moeten worden of de belangrijkste beleidsuitgangspunten en afspraken ('vastgestelde voornemens') geactualiseerd zijn en in de begrotingsreeks 2021 – 2025 worden weergegeven.

PwC is gevraagd onderzoek te verrichten naar de volgende drie aandachtsgebieden:

1. Nagaan of de aanbevolen maatregelen uit 2016 en 2017 geïmplementeerd zijn in het huidige begrotingsproces van de Politie,
2. Inventarisatie van de beleidsuitgangspunten en afspraken in het veiligheidsdomein en de vraag of de vastgestelde veiligheidsbehoefte adequaat is doorvertaald in begrotingsmutaties, en
3. De vraag of de Politie in staat is gebleken de afgesproken begrotingsmutaties (zowel plussen als minnen) intern door te vertalen naar bijpassende behoeften op het terrein van personeel en materieel.

Tegen deze achtergrond zijn twee hoofdvragen aan PwC gesteld. De eerste hoofdvraag betreft na te gaan in hoeverre de aanbevelingen uit het P/M onderzoek 2016 – 2020 en de opvolgende onderzoeken door ABD TopConsult zijn opgevolgd en herkenbaar terug te vinden zijn in de begrotingsprocessen van de Politie. In lijn hiermee is PwC gevraagd na te gaan in hoeverre de P/M reeksen 2021 – 2025 de vastgestelde voornemens ten aanzien van de verwachtingen van de Politie representeren, in hoeverre de doelformatie hierop is aangepast én in hoeverre de personele begroting aansluit bij de met de Kamer afgesproken minimale operationele sterkte.

De tweede hoofdvraag betreft de vraag in hoeverre binnen een achttal geselecteerde thema's de voornemensopgenomen zijn in de begroting, en welke referentiekaders relevant zijn om tot een goede inschatting voor de financiële P/M reeks te komen. Onze analyse laat een financiële reeks zien voor de periode 2021 – 2025, waarbij via een 'delta' inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre deze reeks reeds opgenomen is in de begroting van de Politie.

Tijdens dit onderzoek hebben wij bijna dagelijks contact gehad via gedelegeerd opdrachtgevers vanuit de Politie en JenV. Inhoudelijk is de voortgang van het onderzoek begeleid door een stuurgroep met daarin vertegenwoordiging vanuit de Politie bestaand uit een lid van de Korpsleiding, de directeur Financiën, de directeur van het Politie Dienstencentrum, de plaatsvervangend directeur Operatiën en vanuit het ministerie van JenV uit de (waarnemend) directeur Politie en Middelen, de directeur Financieel Economische Zaken en een coördinator Financiën DGPenV (zie Appendix H). De interactie met zowel Politie als JenV tijdens het onderzoekstraject was constructief en coöperatief.

Afbakening

Wat valt wel onder het onderzoek?

- Een analyse van het begrotingsproces en van de wijze waarop dit leidt tot aanpassingen in het inrichtingsplan.
- Een analyse van de wijze waarop de Politie de aanbevelingen uit het P/M-onderzoek 2016 en aanvullingen hierop door ABD TOPConsult in 2017 heeft toegepast bij het opstellen van haar begrotingsreeks 2021 – 2025. Concreet kijken wij dan naar de aanwezigheid van een uitvoeringsplan, de wijze van onderbouwing en de wijze waarop het voornemen financieel vertaald is en in de begroting is opgenomen.
- De vastgestelde voornemens, eisen of normen (hierna: voornemens) die gesteld zijn aan de Politie waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden en die door de stuurgroep van dit onderzoek zijn vastgesteld op 19 november 2020.
- Ten aanzien van acht geselecteerde thema's, een aanvullende expertmatige analyse van de hoogte van de lasten (wat is logisch en realistisch, mede op basis van kerngetallen). Deze expertmatige analyse van PwC is met financiële en beleidsmatige experts van JenV en de Politie uitgevoerd.
- Ten aanzien van de acht geselecteerde thema's resulteert dit in een financiële reeks 2021 – 2025 per thema op basis van analyses, waaronder ook expertmatige inschattingen die gezamenlijk met de Politie en JenV zijn gemaakt. Ten aanzien van de in de begroting opgenomen financiële reeksen 2021 – 2025 geven wij onze observaties bij de mate van verwerking van vastgestelde voornemens en mate van onderbouwing.

Wat zit er niet in?

- Ten aanzien van de acht geselecteerde thema's, voornemens of in de begroting opgenomen lasten die niet hard onderbouwd zijn of niet logisch of realistisch te onderbouwen bleken te zijn in expertsessies met beleidsmatig en financieel experts van JenV en de Politie.
- Potentiële financiële effecten van (maatschappelijke) ontwikkelingen die nog niet zijn vertaald in financiële bijdragen voor de Politie.
- Toezeggingen in bijdragen, (toekomstige) dekkingsvoorstellen vanuit JenV of andere ministeries etc. voor zover niet verwerkt in de Politiebegroting hebben wij niet meegenomen. Ons referentiepunt is de vastgestelde meerjarenbegroting van de Politie 2021 – 2025.
- Onze analyse is gebaseerd op de situatie zoals bekend in november 2020.
- Dit onderzoek doet geen uitspraak over de effectiviteit of efficiëntie van de Politie. Dit onderzoek doet geen uitspraken over de rol van het ministerie van JenV in het begrotingsproces van de Politie.
- Binnen de acht geselecteerde thema's en analyse van de P/M reeksen 2017 – 2025 hebben wij aanvullende scope-afbakeningen aangebracht, deze lichten wij binnen het betreffende thema toe.

Uitgangspunten

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag heeft de opdrachtgever de volgende belangrijke en bepalende uitgangspunten geformuleerd.

1. In de aan ons gevraagde financiële analyses wordt alleen rekening gehouden met door de minister van JenV vastgestelde voornemens (dan wel direct daarmee samenhangende consequenties) en dus niet met maatschappelijke of interne ontwikkelingen die nog niet zijn vertaald in Politieke toezeggingen of beleid en de begroting van de Politie.

2. Onze analyses zijn gericht op de meerjarenbegroting Politie 2021 – 2025. Waar de onderbouwing van de meerjarige begrotingsreeks van de Politie binnen de acht thema's niet of onvoldoende voorhanden was, hebben wij met de financiële en beleidsmatige experts van JenV en de Politie een expertmatige inschatting gedaan, waarover meer in het onderdeel 'systematische aanpak'.
3. De rijksoverheid (en dus ook JenV) voert een financiële administratie in een kas-verplichtingenstelsel. De Politie voert een financiële administratie in een baten-lastenstelsel. Dit zijn twee verschillende stelsels, waardoor de cijfers binnen deze stelsels op jaarbasis niet een-op-een met elkaar vergeleken kunnen worden. Dit doen wij dus ook niet in dit onderzoek. Ook onderzoeken wij niet eventuele aansluitingsverschillen tussen de begrotingscijfers van JenV en de Politie.
4. Alles wat niet in de begroting van de Politie is opgenomen zoals eventueel mogelijke besparingen, bestuurlijke toezeggingen in bijdragen, (mogelijke) dekkingsvoorstellen vanuit JenV of andere ministeries hebben wij niet meegenomen.
5. Tot slot hebben wij in onze analyses geen toekomstige loon- en prijsbijstellingseffecten meegenomen (dus in de reeksen 2021 – 2025), tenzij deze in de vastgestelde voornemens reeds hard (bijvoorbeeld contractueel) verwerkt zijn.

Systematische aanpak

Gezien de complexiteit van het onderwerp – inzicht in de begrotingscijfers van de Politie raakt vele vraagstukken van bestuurlijke en financieel-technische aard – en de korte doorlooptijd van dit onderzoek (10 weken) hechten wij er aan de lezer vooraf mee te nemen in de door ons gevolgde aanpak.

1. Het richtpunt voor ons onderzoek is de begroting 2021 met de meerjarige begrotingsreeks 2021 – 2025. De begroting van de Politie 2021 – 2025 vormt hiermee het focus- en beoordelingspunt van dit onderzoek en is dus primair het cijfermateriaal dat geanalyseerd wordt in relatie tot de onderzoeksvragen. Hiertoe is het in sommige gevallen nodig terug te gaan tot het 'basisjaar' 2016, het jaar waarin de Politiebegroting voor het laatst 'zero-based' is bepaald.
2. Wij hebben 'top-down' een analyse uitgevoerd naar de P/M-reeksen 2021 – 2025 en de logica in de bewegingen in de begroting van de Politie over de periode 2016 – 2020 om een duiding te krijgen van het begrotingsproces en de verwerking hiervan in de (meerjaren-) begroting. Hiertoe hebben wij het begrotingsproces procesmatig in kaart gebracht en de wijze van verwerking van de vastgestelde voornemens in de begroting (van plan tot verwerking) en in het huidige inrichtingsplan geanalyseerd. Ten aanzien van de verwerking van voornemens hebben wij de volgende scope van mutaties sinds 2016 gehanteerd:
    a. Mutaties op algemene bijdrage ≥ €5 miljoen;
    b. Mutaties op bijzondere bijdragen, de top 10 in financiële omvang;
    c. Mutaties op de risicoreservering uit begroting 2021 – 2025 ≥ €5 miljoen;
    d. De prijsbijstelling over periode 2016 – 2025.

    Overige mutaties op de begroting hebben wij niet meegenomen, met uitzondering van de acht thema's (zie punt 4 e.v.).
3. Vervolgens hebben wij 'bottom-up' de mutaties binnen scope systematisch nagelopen: wij kijken kritisch naar de adequaatheid en beschikbaarheid van de onderbouwing, de juistheid van de berekeningen en de consistentie met de realisatie. Wij zijn nagegaan (1) ligt er een plan, (2) is dit financieel vertaald en (3) is dit opgenomen in de begroting?

De stappen 1 tot en met 3 vormen samen deel B van dit onderzoek: Inzicht in de P/M begrotingsreeks 2021 – 2025, het begrotingsproces van de Politie en de wijze waarop het inrichtingsplan hierop is aangepast.

4. JenV en de Politie hebben een achttal thema's geïdentificeerd die specifiek onderzocht moeten worden volgens de hierboven beschreven systematiek. Het betreft geen nieuw beleid of nieuwe voornemens maar thema's die reeds onderdeel zijn of zouden moeten zijn (geworden) van de taak en de begroting. De Politie wil in beeld brengen of zij voldoende uitgerust is voor de uitvoering van deze taken/werkzaamheden. De vraag is per thema hoe dit is opgenomen in de begroting en in hoeverre dit passend is bij de hierover gemaakte afspraken. De acht thema's betreffen:

    1. Capaciteit basisteams en meldkamers Politie
    2. Cyber security
    3. HR zorgstelsel
    4. Inzet vanuit participatiewet
    5. Beheer- en ontwikkelkosten ICT
    6. Duurzaamheid
    7. Technische beveiligingsmaatregelen Politie
    8. Politieacademie

    De exacte vraagstelling en mate van diepgang verschilt per thema en daarmee de uitwerking.

5. In samenwerking met JenV en de Politie hebben wij een overzicht gemaakt van de belangrijkste 'vastgestelde voornemens' per thema: wat is het vastgestelde beleid of ambitieniveau dat behaald moet worden? Hiermee geven wij invulling aan de vraag 'of de Politie voldoende toegerust is voor de uitvoering van taken'. PwC formuleert geen normen of kaders; deze komen van JenV en/of de Politie. Daar waar deze ontbraken, is door JenV en Politie een norm of kader – veelal op voorstel van PwC – vastgesteld, gebaseerd op sectorale benchmarks, referentiegegevens, etc.

    Ter objectivering van de mee te nemen voornemens hebben wij een onderscheid naar status aangebracht – (1) voornemen volgend uit het voldoen aan wet- en regelgeving, (2) voornemen vastgesteld door de minister van JenV, (3) voornemen vastgesteld door de Korpsleiding, of (4) overige voornemens (bijvoorbeeld vastgesteld op MT-niveau). In de stuurgroepvergadering van 19 november 2020, is door Politie en JenV besloten dat alle voornemens van de categorieën 1, 2 en 3 meegenomen worden in dit onderzoek. Alle analyses resulterend in reeksen zijn conform deze beslissing uitgewerkt. In appendix I is een splitsing van de financiële reeksen per thema naar categorie voornemens opgenomen.

6. Binnen de acht thema's kijken wij naar de financiële reeks per thema: de meerjarenbegrotingsreeks van de verschillende lastencategorieën in de begroting van de Politie ten aanzien van het thema. Deze analyse hebben wij mede uitgevoerd in zogenoemde 'expertsessies' met onze experts en beleidsmatige en financiële experts van de Politie en JenV. Deze sessies waren gericht op het verkrijgen van de onderbouwing, realiteitsgehalte, juiste aannames en plausibiliteit van de onderbouwing van de voornemens binnen de thema's.

7. Op basis hiervan hebben wij een onderbouwde analyse opgesteld van de te verwachten financiële reeks per thema, gegeven de vastgestelde afspraken en voornemens en bij ongewijzigd beleid. Daarbij geven wij aan wat de zogenoemde 'delta's' zijn ten opzichte van de huidige begrotingsreeks 2021 – 2025 van de Politie.

De stappen 4) tot en met 7) vormen samen deel C van dit onderzoek: inzicht in de mate van toepassing van de begrotingsprincipes cf. het P/M-onderzoek 2016 – 2020 op de acht geselecteerde thema's, waarbij een zo nauwkeurig mogelijke getalsmatige inschatting gegeven is van de te verwachten financiële reeks.

8. Binnen de door ons uitgevoerde analyses hebben we geen rekening gehouden met de rentelasten.
9. Afsluitend hebben wij onze analyses en conclusies uitgelegd aan de meest betrokken dossierhouders van de Politie en JenV.

Aanpak kwantificering P-lasten

Binnen dit onderzoek komt regelmatig de vraag naar voren om inzet in fte's te vertalen naar euro's. In afstemming met Politie en JenV hanteren wij een drietal prijsniveaus voor het kwantificeren van P-lasten. Onderstaande beschrijving geeft de definitie en wijze van toepassing van de drie gehanteerde prijzen:

1. *Financiële onderbouwing van definitieve voornemens (de plan onderbouwingen)*
   Voor de kwantificering van fte's van definitieve voornemens wordt een prijs gehanteerd in lijn met de 'normkosten 2017'. Vanaf 2017 wordt er voor het berekenen van de kosten per extra fte gebruik gemaakt van een normkostenmodel.[8] Over dit model en de normkosten per functieschaal is overeenstemming tussen Politie en JenV. In het normkostenmodel zijn de salariskosten van de Cao die in 2017 golden opgenomen en toeslagen voor materieel en overhead gebaseerd op de realisatiecijfers van de jaarrekening 2016.

2. *Financiële realisatie van definitieve voornemens in begroting*
   Voor de kwantificering van gerealiseerde formatie (fte's) wordt een gemiddelde P-last per fte per functieschaal gehanteerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar OS en NOS. De gemiddelde P-last wordt daarbij gebaseerd op de P-lasten uit begroting in de desbetreffende jaarschijf.

3. *Financiële onderbouwing toekomstige (nog niet financieel vertaalde) voornemens*
   Op dit moment vindt overleg plaats tussen de Politie en JenV over de update van het normkostenmodel 2017 uit punt 1. Met name op de salariskosten geeft het model een lage inschatting in het licht van de doorgevoerde salarisverhogen in de afgelopen jaren als gevolg van Cao-afspraken. In afstemming met Politie en JenV corrigeren wij het normkostenmodel 2017 met een opslag van 11,7%. Dit percentage is een inschatting van de Politie o.b.v. de Cao-stijging tussen 2016 en 2021 (ca. 10%), stijging van de premies sociale verzekeringen en pensioen, plus de veronderstelling dat de opslagen voor materieel, overhead en aspiranten verhoudingsgewijs in gelijke mate zijn gestegen. NB: de in het rapport gebruikte normkosten moeten gevalideerd worden als het normkostenmodel is vastgesteld.

[8] Het normkostenmodel is opgesteld voor het bepalen van OS uitbreidingen. Inmiddels wordt dit model ook gebruikt voor NOS uitbreidingen. Daarnaast is de PA niet verwerkt in dit normkosten model. De PA is inmiddels ingebed bij de Politie.

Deel B. Inzicht in de P/M reeksen 2021 – 2025 en het begrotingsproces

1. Begrotingsproces

1.1. Context en vraag

In het P/M-onderzoek 2016 heeft PwC de ontwikkeling van het personele en materiële lastenniveau in de begroting van de Nationale Politie over de periode 2013-2020 onderzocht. Eén van de onderzoeksvragen hierbij was het geven van aanbevelingen die tot een duurzaam budgettair perspectief voor de Nationale Politie moesten leiden. Naast aanbevelingen binnen specifieke lastencategorieën gaf PwC ook een aantal aanbevelingen ter versteviging van de sturing en governance van het begrotingsproces. Hiertoe was de optimalisatie van de Planning & Control-cyclus (P&C-cyclus) van de Nationale Politie noodzakelijk.

In december 2016 stelden de Ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie André de Jong aan om als speciaal adviseur de Politie te assisteren bij het implementeren van (onder meer) deze aanbevelingen. In zijn rapport, dat werd gepubliceerd in september 2017, kwam De Jong tot de conclusie dat veel aanbevelingen al waren uitgevoerd maar dat er toch nog een aantal verbeterpunten waren ten aanzien van de financiële control. Daartoe gaf De Jong dertien aanbevelingen voor de korte termijn, zeven voor de middellange termijn en twee aanbevelingen ter aanvulling op het P/M-onderzoek 2016.

Voor dit onderzoek is PwC gevraagd de wijze te beoordelen waarop de Politie de voornoemde aanbevelingen heeft toegepast bij het opstellen van begrotingsreeks 2021 – 2025. PwC heeft in totaal 18 aanbevelingen in het P/M-onderzoek 2016 en het vervolgonderzoek uitgevoerd door De Jong geïdentificeerd die betrekking hebben op de P&C-cyclus.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 1.2 vat de aanbevelingen uit het P/M onderzoek 2016 en van André de Jong uit 2017 samen. Paragraaf 1.3. gaat vervolgens in op de huidige opzet van het plan- en begrotingsproces van de Politie. Paragraaf 1.4 confronteert deze opzet met de werking zoals wij deze gezien hebben in de acht thema's langs vijf hoofdbevindingen. Paragaaf 1.5 geeft de conclusies analoog aan de vijf gesignaleerde hoofdbevindingen.

1.2. Aanbevelingen P/M onderzoek 2016 en André de Jong

De aanbevelingen uit het P/M-onderzoek 2016 en van De Jong uit 2017 betreffen het routinematig opstellen van uitvoeringstoetsen die toezien op de financiële vertaling van voornemens naar P- en M-lasten en het opstellen van impactanalyses met een (keten)brede scope. Aanbevelingen gaan ook in op het verbeteren van de kwaliteit van maandrapportages waardoor *early warnings* effectiever worden en daarmee sneller geacteerd kan worden op overschrijdingen. Om adequater te kunnen acteren op overschrijdingen werd onder andere aanbevolen om gebruik te maken van ombuigingslijsten die bedoeld zijn om intern tegenvallers op te vangen. Voor het verbeteren van de betrouwbaarheid van de prognoses werd aanbevolen om de verplichtingenadministratie te voltooien, wat vraagt om een integratie van verschillende financiële systemen. De aanbevelingen richtten zich ook op risicogericht werken, het sturen op prestaties en het verstevigen van de positie van het Politiedienstencentrum (PDC), waarmee ze met name raken aan werk- en managementcultuur. De Jong beveelt ook aan om de onderbouwing van geclaimde budgetten door de eenheden sterker uit te dagen. Tot slot gaan de aanbevelingen in op het integreren van de strategie van het Rijk met die van de Politie, reikend tot het niveau van de eenheden. Hiertoe werd aanbevolen om de begrotingscyclus van de Politie te synchroniseren met die van het Rijk en om de budgetten meer te decentraliseren middels een P*Q vertaling van de strategie naar de eenheden. De Jong erkende dat deze aanbeveling ingrijpend was en gaf daarbij het ophalen van wensen op eenheidsniveau als een eenvoudig alternatief.

1.3. Veranderingen in opzet van het begrotings- en planproces

1.3.1. Vernieuwingen in begrotingsproces

De basis van een goed begrotingsproces is een uitgewerkte P&C-cyclus, waarin de belangrijke aanlever-, vastlegging- en beslismomenten met betrekking tot de begroting zijn vastgelegd.[9] [10] De Politie heeft haar P&C-cyclus naar aanleiding van het advies van De Jong vernieuwd en past deze beter dan voorheen op die van de rijksoverheid.

Strategie en portefeuillevisie

De strategische koers van de Politie wordt jaarlijks herijkt en bijgesteld. De Politie stelt op T-2 een portefeuilleopdracht op waarin de strategie vertaald wordt naar portefeuilledoelen voor T+2. De strategie en de doelstellingen vormen de belangrijkste input voor de (meerjaren-)begroting, het beheerplan en de kaderbrief voor jaar T, die uiterlijk op 30 juni jaar T-1 moet zijn opgesteld.

Begroting en beheerplan

De (meerjaren-)begroting en het beheerplan worden gepubliceerd in T-1 en bevat een sluitende begroting voor uitvoeringsjaar T, een meerjarenraming van baten en lasten voor de reeks T+1 – T+4. Hiermee schetst het (meerjaren-)begroting- en beheerplan de financiële kaders voor de taak- en ontwikkeluitgaven van de Politie voor de reeks T – T+4. Dit moet vóór 1 juli in T-1 zijn opgesteld, waarna de Politie het geheel aanbiedt aan JenV, die het toevoegt als bijlage bij haar begroting.

Kaderbrief en portefeuillejaarplan

De financiële kaders uit het begroting- en beheerplan worden meegenomen in de kaderbrief. Sinds 2018 bestaat deze uit een eenjarig en een meerjarig deel.

Het meerjarige deel van de kaderbrief (reeks T+1 – T+5) wordt gepubliceerd in jaar T-2 en bevat een uitvraag aan de portefeuillehouders voor het opstellen van doelstellingen voor T+2 en een portefeuillejaarplan voor T+1 met betrekking tot zowel de going concern (de lopende financiële verplichtingen) als de ontwikkelopgaven**.** Dit portefeuillejaarplan dient rond september in jaar T-2 zijn opgeleverd. Bij het opstellen van de meerjarige ontwikkelopgaven worden de portefeuillehouders geacht de doelstellingen binnen hun portefeuille concreet te maken en integraal in een meerjarig portefeuillejaarplan uit te werken. De (meerjaren)kaderbrief en de uitwerking in de ontwikkelagenda's en portefeuillejaarplannen vormen de basis voor het hoofdbesluitvormingsdocument dat in november/december van jaar T-2 wordt gepubliceerd. In het hoofdbesluitvormingsmoment stelt de Korpsleiding ook vast welke beleidswensen en organisatieontwikkelingen er binnen de Politie zijn, maar waarvoor op dat moment geen financiering beschikbaar is. Samen met een financiële vertaling hiervan draagt de Politie dit overzicht over aan JenV in een begrotingsrapport. Het hoofdbesluitvormingsmoment dient tevens als input voor de begrotingsvoorbereiding van T+1 en daarmee als basis voor de totstandkoming van de (meerjaren)begroting van T+1 tot T+5.

Het eenjarige deel van de kaderbrief geeft Politiechefs, directeuren en/of portefeuillehouders in jaar T-1 de (financiële) kaders mee waarbinnen zij de jaarplannen en portefeuilleplannen voor T moeten opstellen. In het jaarplan, dat uiterlijk 1 november jaar T-1 moet zijn opgesteld, beschrijft het hoofd van elk organisatieonderdeel op welke manier zij binnen de kaders uitvoering gaan geven aan alle opgaven in uitvoeringsjaar T. Zij dienen hierbij rekening te houden met de meerjarige beschikbare budgettaire en capaciteitskaders die in het hoofdbesluitvormingsmoment van jaar T-2 zijn opgesteld. Het jaarplan bevat dus een overzicht van de te behalen doelstellingen en te bereiken resultaten van een organisatieonderdeel voor T. Deze hebben betrekking op zowel de operationele taakuitvoering als op beheer en bedrijfsvoering.

Uitvoeringsjaar

De jaarplannen, het hoofdbesluitvormingsdocument en de (externe) afspraken vormen samen het uitgangspunt van het startgesprek, dat in december/januari (T-1/T=0) plaatsvindt. Dit voert de

[9] Politie, *20180704, 07b. KMTO bijlage 1 toelichting actualisatie P&C cyclus,* 2018
[10] Politie, *PenC cyclus compleet,* geen datum.

Korpsleiding met de (hoofd)budgethouders (de Politiechefs, (staf)directeuren, de directeur PDC, de directeur Politieacademie en vanaf 2021 ook met de portefeuillehouders) om de belangrijkste resultaatafspraken en risico's uit de jaarplannen te bespreken. Deze afspraken vormen samen de afsprakenset. De afsprakenset vormt de basis voor de sturing en verantwoording door de Politiechefs, directeuren en/of portefeuillehouders in het uitvoeringsjaar. Gedurende het uitvoeringsjaar rapporteert de directie Finance & Control (F&C) regelmatig over de voortgang van de afsprakenset. Zo stelt deze directie elke maand financiële maandrapportages op waarin zij de exploitatiekosten, investeringen en de realisatie afzet tegen het begroting- en beheerplan. Daarnaast publiceert de directie Financiën in februari, juni en oktober (T) financiële 2-maandsrapportages. Hierin worden de exploitatiekosten en de investeringen vergeleken met de prognoses en realisatiestand van het voorgaande jaar, waarbij naar mate het jaar vordert meer aandacht wordt besteed aan de prognose van de financiële uitputting en eventuele bijbehorende risico's. Aan het begin van elk tertaal jaar T (april, augustus en december) publiceert de directie Financiën de integrale stuurrapportage, die de belangrijkste aandachtspunten aangaande de voortgang bevat. Voorbeelden van deze punten zijn de afsprakenset, de financiële realisatie en eventuele verbeteronderzoeken. De Politie overhandigt ook afgeleide versies van de integrale stuurrapportages aan externe stakeholders zoals DG Politie en FEZ. Tweemaal per jaar, in april en augustus, voeren de Politiechefs en directeuren overleg over de voortgang. Voor deze managementgesprekken vormt de integrale stuurrapportage belangrijke input.

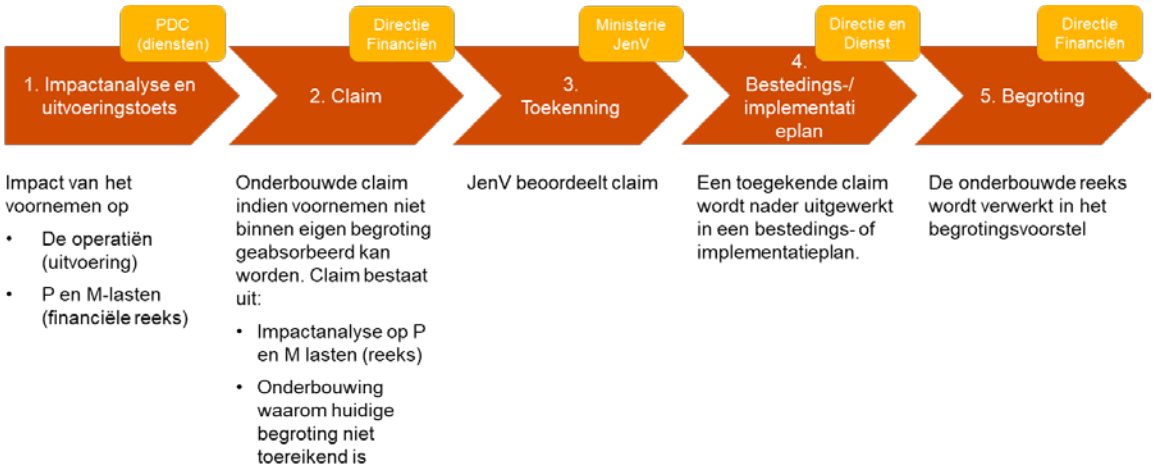
Jaarverantwoording

Uiterlijk half mei jaar T+1 stelt de Politie de jaarverantwoording op van jaar T. Dit document bevat naast een verslag van de belangrijkste geboekte resultaten en onderwerpen van de bedrijfsvoering de financiële verantwoording. Hierbij wordt ook een accountantsverslag en een managementreactie gevoegd.

1.3.2. Vernieuwingen in het planproces

Veel van de constateringen uit het P/M onderzoek 2016 en de daaropvolgende onderzoeken ten aanzien van het begrotingsproces van André de Jong zijn terug te brengen tot het ontbreken aan een structurele basis van het komen van plan/voornemen tot begrotingsreeks. De aanbevelingen gaan daarbij in de kern in op het verstevigen van het proces van vertaling van strategie en doelstelling en jaarplannen voor de uitvoering.

De aanbevelingen van De Jong veronderstellen een logische en systematische verwerking van nieuwe voornemens naar de begroting, die niet binnen de bestaande (ontwikkel)budgetten passen. Samengevat ziet deze verwerking toe op vijf opeenvolgende stappen inclusief aanwezigheid van onderliggende documentatie: (1) impactanalyse en uitvoeringstoets, (2) claim, (3) toekenning JenV, (4) bestedings- of implementatieplan en (5) financiële vertaling in begroting. Onderstaande figuur geeft een weergave:



Figuur 1.1. Systemische verwerking van nieuwe voornemens naar de begroting

Bovenstaand proces zou strak ingeregeld moeten zijn en besluiten over de begroting zouden in principe alleen genomen mogen worden wanneer het ‘dossier’ bestaande uit de stappen 1 tot en met 5, op orde is.

Zichtbaar is dat de Politie sinds 2016 vooruitgang heeft geboekt om de basis voor een ordelijk begrotingsproces te leggen. Zo is de P&C cyclus van de Politie is vernieuwd (beschreven in vorige paragraaf), is een hoofdbesluitvormingsmoment geïntroduceerd en is het planproces opgezet en uitgerold binnen de organisatie met een belangrijke rol voor de portefeuillehouders.

Hoofdbesluitvormingsmoment

De Politie ontvangt in december/januari de Jaaraanschrijving van JenV met daarin de kaders voor de begroting voor het daaropvolgende jaar. Met de jaaraanschrijving, eventueel aangevuld met gehonoreerde externe claims, als kader stelt de Politie in de periode februari tot en met juni haar begroting op. Formeel is dit de begroting van de minister van JenV. Het ministerie van JenV kijkt dan ook mee met de begroting en de juiste verwerking van de bijdragen in de begroting.

In de maanden april tot juli wordt de begroting vertaald en verdeeld, aangevuld met eventueel gehonoreerde externe claims, in een interne Kaderbrief. Dit is de opdracht aan de interne budgethouders en portefeuillehouders om voor hun organisatieonderdelen of aandachtsgebieden een jaarplan op te stellen. De bijlage bij de Kaderbrief vermeldt de budgetkaders voor de eenheden, PDC, beleidsdirecties en portefeuilles tot op het niveau van kostensoorten. Deze kaders zijn de basis voor de jaarplannen. In de begroting opgenomen kosten waarvan de sturingslijn nog nader te bepalen is worden in de kaders als stelpost bij de directie Financiën opgenomen.

Het totaal van de opgestelde jaarplannen telt de Politie in november en december bij elkaar op. Het totaal moet tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment door het Korpsmanagement-team overleg (KMTO) passend worden gemaakt binnen de inmiddels vastgestelde begroting.

De besluiten die worden genomen op de ingediende plannen worden verwerkt in de eerder voor de Kaderbrief vastgestelde budgetverdeling. Deze besluiten op de ingediende voorstellen kennen vier categorieën: afwijzen, in de uitvoering bezien, extern claimen of honoreren (eventueel ten koste van andere uitgaven of ten laste van de risicoreservering).

Op totaalniveau is er daarmee de begrotingscyclus in lijn gebracht met de aanbevelingen De Jong.

Planproces

Op 31 januari 2018 is de tijdelijke werkeenheid “Planintegratie” binnen de Directie Financiën opgericht. Aanleiding voor deze eenheid was de constatering dat een volwassen planfunctie binnen de organisatie ontbrak, die nodig is om tot rust en regelmaat in het planproces te komen. De koppeling tussen strategie en planvorming ontbrak en daarmee een correcte vertaling naar de begroting. Doel van de introductie van de planfunctie is te borgen dat plannen van de Politie op een logische wijze passen bij of volgen uit de strategie van de Politie. Plankaders die de Politie voor de uitvoering van deze strategie heeft en de afspraken die zij maakt op regionaal, nationaal en internationaal niveau moeten in het plan opgenomen zijn. De rol van de tijdelijke werkeenheid is het faciliteren van het vertaal- en besluitvormingsproces naar keuzes over de ontwikkeling van (onderdelen van) de Politie en taakuitvoering daarbinnen. Concreet ondersteunt de tijdelijke werkeenheid de portefeuillehouders (eenheidschefs) en het Korpsmanagementteam in het maken van onderbouwde keuzes over de (additionele) inzet van personeel en materieel.

1.4. Werking van het plan- en begrotingsproces

1.4.1. Planproces

Om de ontwikkeling van het planproces de afgelopen jaren te duiden, hebben wij de kaderbrieven en begrotingen sinds 2018 (het oprichtingsjaar van de werkeenheid) bestudeerd. De kaderbrieven richten zich tot de budgethouders binnen de Politie en bieden (landelijke) beleidsmatige en financiële kaders voor het uitvoeringsjaar. Hiermee is het een richtinggevend document voor het opstellen van het

bedrijfsplan per organisatieonderdeel. De begrotingen laten het resultaat hiervan op organisatieniveau zien.

Bij bestudering van de kaderbrieven 2018 tot en met 2021 is zichtbaar dat de Politie een kwaliteitsontwikkeling in onderbouwing van plannen heeft doorgemaakt. De kaderbrief 2018 is ten opzichte van de kaderbrief 2021 relatief kort en algemeen van aard. Ontwikkelingen beschrijft de Politie vooral kwalitatief en kwantitatieve gegevens worden separaat (in bijlage) gepresenteerd. De latere kaderbrieven (2020 en 2021) zijn beleidsrijker geschreven. Zo werkt de Politie vanuit (16) doelstellingen met beoogd resultaat per doelstelling. De uitwerking onderbouwt kwalitatieve trends en ontwikkelingen op onderdelen met kwantitatieve gegevens. Daarnaast wordt het effect op de operatiën (eenheden en basisteams) gelegd en volgt een samenvatting waarbij op eenheidsniveau budgetkaders worden meegegeven. Ook tracht de Politie een relatie met de ontwikkelcapaciteit IV te leggen, de balans tussen IV going concern/vernieuwing en de financiering IV-capaciteit.

Ondanks de positieve ontwikkeling in de kwaliteit van het planproces en uitkomst daarvan, constateert PwC dat de plannen nog niet altijd voorhanden of concreet genoeg zijn om het keuzeproces in het hoofdbesluitvormingsmoment adequaat te ondersteunen. Gevolg is dat besluiten over financiële en uitvoeringskaders te breed van karakter blijven. Dit manifesteert zich in de uitvoering, wanneer bijvoorbeeld blijkt dat er onvoldoende IV-capaciteit, operationele capaciteit of onvoldoende financiële middelen voorhanden zijn om uitvoering aan de plannen te kunnen geven.

Complicerende factoren bij het achterblijven van plannen is de veelheid van afspraken die iedere portefeuillehouder (eenheidschef) maakt en vastlegt met interne partijen (zoals de IV organisatie) en externe partijen (vakbonden, JenV, Politiek (fiches tbv Regeerakkoord)), die niet centraal bij elkaar gebracht en gehouden worden. Ook wordt onvoldoende aan ‘batenmanagement’ gedaan, waardoor efficiencywinsten niet inzichtelijk worden gemaakt. Naast het feit dat daarmee een prikkel tot nauwkeurige planvorming niet wordt benut, worden hiermee ook op organisatieniveau geen meevallers inzichtelijk gemaakt. Een inzicht dat vanuit de brede opgaves waarvoor Politie en JenV gesteld zijn wel gewenst is. Tot slot ontbreekt het aan harde/ duidelijke formats die gevolgd kunnen worden.

1.4.2. Begrotingsproces

Uit ons onderzoek binnen de acht geselecteerde thema’s, maar ook bij uitvraag naar de onderbouwing van de mutaties binnen de P/M reeksen over de periode 2017 – 2020, blijkt dat documentatie over de vijf eerdergenoemde stappen uit figuur 1.1 vaak niet direct voorhanden is. Uiteindelijk blijkt veel informatie na inspanning en mondelinge toelichting op uitgebreide spreadsheets wel voorhanden te zijn. Daarmee blijft te vaak in het midden of de veronderstelde analyse in 5 stappen is uitgevoerd en daarmee of er nu voldoende middelen gereserveerd zijn in de begroting om de voornemens (taken) uit te voeren.

Wij zien vijf bronoorzaken voor het – al dan niet in eerste aanleg – ontbreken van documentatie en de als gevolg daarvan onduidelijkheid over de inclusiviteit van de begroting:

1. Algemene bijdragen en onttrekkingen uit de risicoreservering zijn niet inzichtelijk op mutatieniveau;
2. Het ontbreken van systemische ondersteuning van het begrotingsproces;
3. Voor in ieder geval ICT investeringen signaleren wij een inconsistentie in het meenemen van beheerlasten;
4. De wijze waarop onderwijskosten begroot worden;
5. Politiek bestuurlijk complexe dossiers vragen om intensievere dialoog met ketenparters.

Ad 1. Algemene bijdragen en onttrekkingen uit de risicoreservering zijn niet direct inzichtelijk op mutatieniveau

Doordat budgethouders zelf invulling geven aan plannen zijn mutaties gefinancierd uit de algemene bijdrage niet altijd te herleiden tot op kostensoortniveau. In zo’n geval is de mutatie wel volledig

verwerkt in de begrotingsreeks en als basis genomen voor de nieuwe budgetverdeling, maar niet meer direct individueel traceerbaar. De sturing en control op de realisatie van voornemens ontbreekt op dit punt. Gedurende het jaar zijn er naast het hoofdbesluitvormingsmoment nog drie budgetmutatierondes waarin aanvullende budgetten toegekend kunnen worden. Deze mutaties bestaan voornamelijk uit de inzet van extra bijdragen of het ophalen van budgetten die eerder als stelpost gereserveerd zijn. In al deze gevallen is op het niveau van begrotingsmutaties voor de Politie dan niet altijd direct inzichtelijk hoe het precies in de budgetten verwerkt is, aangezien de vijf stappen uit Figuur 1.1 niet doorlopen zijn.

Ook komen claims of budgetvoorstellen in de voorbereiding van het hoofdbesluitvormingsmoment of in de drie budgetmutatierondes op die zijn gehonoreerd ten laste van de risicoreserve. De onderbouwing van deze mutaties ten laste van de risicoreserve kennen vaak geen stevige grondslag. Uit zijn aard wordt de risicoreserve alleen ingezet voor die knelpunten waarvoor dekking langs andere weg niet lukt of zeer lastig is. Het ligt dan ook voor de hand dat er geen claim en toekenning vanuit JenV aanwezig is.

Ad 2. Ontbreken van systemische ondersteuning van het proces van verwerking van voornemens

Wij zien dat veel van de ons toegestuurde documentatie over de stappen 1 t/m 5 ongestructureerd van aard is, dat de toelichtingen ontbreken en dat er geen vast format wordt gebruikt. Het vinden van de juiste informatie is daardoor een ‘zoekplaatje’ in spreadsheets met vele tabbladen. Veel van de ons toegezonden informatie komt uit verschillende bronnen, die niet centraal beheerd worden (mailboxen, persoonlijke harde schijven). Met de juiste mondelinge toelichting bleek veel informatie uiteindelijk wel voorhanden te zijn. Dit bevestigt dat de Politie werk heeft gemaakt van de aanbevelingen De Jong uit 2017. Tegelijkertijd laat deze constatering zien dat een succesvolle werking van het begrotingsproces nog sterk leunt op de juiste inzet en kennis van mensen en dit maakt het proces kwetsbaar. Het begrotingsproces zou zeer geholpen zijn met vaste formats en systematische ordening en vastlegging van de stappen (dossiers).

Wij bevelen de Politie daarmee aan om met een centraal documentmanagementsysteem te werken zodat in ieder geval de directie Financiën de regie kan voeren over het proces van voornemens. Wij hebben begrepen dat de Politie momenteel werkt aan de implementatie van de PBF-tool (Planning, Budgetting, Forecasting). Implementatie van dit financiële instrument zien wij als een stap in de goede richting, maar dekt niet de volledige lading van de hiervoor beschreven veronderstelde documentmanagement af. Naast de PBF-tool die vooral financiële informatie bevat, doelen wij op een documentmanagementsysteem vergelijkbaar met een zaak-volgsysteem zoals dit binnen Ministeries en de Rechtspraak ook gebruikt wordt. De ‘zaak’ is in dit geval dan het voornemen, waaraan dossierstukken, correspondentie en akkoorden voor volgende stap in bijgehouden worden. Zo is met ‘een druk op de knop’ het overzicht en status van voornemens te geven.

Hoewel de meeste verplichtingen P-lasten gedreven zijn is het van belang en herkennen wij de aanbeveling van De Jong dat het bestelproces nog niet is geïntegreerd in de financiële administratie. Dit raakt direct aan de voorspelbaarheid van de begroting. In 2019 is onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken en haalbaarheid van deze centralisatie. De conclusie luidde dat de integratie van de bestelsystemen om meerdere redenen een uitdaging is binnen de Politie: (1) er worden nog steeds meerdere systemen gebruikt voor inkoop en betaling (Proquro, Planon, Exact), (2) de volwassenheid van (het gebruik van) deze systemen verschilt aanzienlijk, te denken aan de mate van automatisering van workflow en koppeling, en de mate waarin überhaupt sprake is van administratie van verplichtingen, (3) de keuzevrijheid binnen alle systemen is nog te groot waardoor foutieve bestelorders, boekingen op kostenplaatsen en kostentypen voorkomen die achteraf moeten worden gecorrigeerd.

Ad 3. Inconsistentie in meegenomen beheerlasten

Specifiek ten aanzien van ICT hebben wij een belangrijke inconsistentie in het begrotingsproces gesignaleerd. Voor ICT bestedingen gefinancierd uit de algemene bijdrage hanteert de Politie een 70/30-verhouding voor beheer en ontwikkeling. Deze verhouding is niet leidend voor bestedingen gefinancierd uit bijzondere bijdragen, die juist veelal worden ingezet voor functionele vernieuwing

(ontwikkeling) met extra beheerlast als gevolg. De (financiële) consequenties van ontwikkelingen worden daarmee niet consequent meegenomen in de begroting. Wij hebben niet onderzocht of deze inconsistentie breder dan ICT speelt binnen andere M-lasten categorieën.

Ad 4. Het begrotingsproces houdt geen rekening met de meerjarenopleidingsbehoefte voor de PA

Ten aanzien van het begrotingsproces van onderwijskosten van de Politieacademie zien wij het volgende:

- De P&C-cyclus geeft aan dat in de periode januari-maart jaar T-2 een meerjarenbehoeftestelling opgesteld moet worden door de Politie. Wij constateren dat er wel sprake is van een meerjarenpersoneelsprognose, maar dat deze niet door de Politie wordt vertaald in een meerjarenopleidingsbehoefte voor de Politieacademie.
- We constateren dat de (eenjarige) behoeftestelling van Politie aan de Politieacademie kenbaar is gemaakt in februari T-1.
- Het financieel kader is in het hoofdbesluitvormingsdocument vastgesteld in december T-2. Hierdoor staat het kader met daarin de beschikbare financiële middelen voor de PA al vast voordat de behoeftestelling in kaart is gebracht. Dit geeft de PA beperkte mogelijkheid om in te spelen op de veranderende opleidingsbehoeften van de Politie.

Ad 5. Politiek bestuurlijk complexe dossiers vragen om intensievere dialoog met ketenpartners

Binnen de taakuitvoering doen zich daarnaast ook situaties voor die om herijking vragen en als gevolg daarvan bijstelling van de budgettaire kaders. Binnen dit onderzoek speelt dit bij de vraag die ons binnen thema 1 (basisteams) gesteld is (‘is er voldoende financiële en formatieruimte om de bestaande taak uit te voeren?’). Er is een (modelmatige) onderbouwing van de benodigde middelen voor uitvoering van de Politietaak door de basisteams. Het jaarlijkse begrotingsproces voorziet in dekking van middelen benodigd voor de uitvoering van deze taak zolang de taakuitvoering niet vraagt om bijstelling.

De benodigde bijstelling binnen dit thema is niet eenduidig vast te stellen en hangt samen met Politieke en bestuurlijke vragen over van welke taken verwacht mag worden dat de Politie deze uitvoert, hoeveel Politie-inzet nodig/gewenst is om de openbare orde te handhaven, de benodigde inzet en zwaarte van inzet van de Politie ten algemene en bij evenementen in het bijzonder, etc. Deze vragen zijn lastig objectiveerbaar en vragen om continue bestuurlijk en Politieke dialoog tussen Politie, JenV, het lokaal gezag en andere ketenpartners zoals het Openbaar ministerie – in praktijk gebeurt dit ook. Ook hier geldt dat JenV en Politie vanuit visie en (modelmatige) kaders werken om deze dialoog te voeren en waar mogelijk te objectiveren. Het gebruik van het DSP model en de stedelijkheidsfactor zijn hier voorbeelden van, tegelijkertijd is ook duidelijk dat louter toepassen van deze modellen niet tot het gewenste antwoord leidt.

1.5. Conclusies

1. De aanbevelingen uit het P/M-onderzoek 2016 en daaropvolgend van André de Jong zagen toe op het inrichten van het begrotingsproces van de Politie en zijn in grote lijnen doorvertaald. Wij concluderen dat de Politie over de breedte de opzet van het proces zichtbaar voortuitgang heeft geboekt: de P&C cyclus is vernieuwd, er is een hoofdbesluitvormingsmoment geïntroduceerd en er is expliciete aandacht voor het planproces ter ondersteuning van de portefeuillehouders.
2. De bevindingen bij het doorlopen van de mutaties binnen de P/M reeksen 2017 – 2020 en de behandeling van de acht thema’s heeft opgeleverd dat met name de gevraagde/ verwachte onderbouwingen die betrekking hebben op de impact van een voornemen op de P- en M-lasten van de Politie, nu en in de komende jaren, niet altijd direct voorhanden bleek. Hieruit concluderen wij dat de werking van de opzet beter kan: de doorgevoerde vernieuwingen het

begrotingsproces zijn nog niet voldoende doorleefd om meerjarige budgettering standaard goed te laten gaan.

3. De beperkte systemische ondersteuning van het begrotingsproces is mede debet aan het op onderdelen geconstateerde gebrek aan inzicht.
4. Binnen ICT hebben wij een inconsistentie in het begrotingsproces gesignaleerd. Bestedingen gefinancierd uit bijzondere bijdragen worden niet op dezelfde manier behandeld als bestedingen gefinancierd uit de algemene bijdrage. De (financiële) consequenties van ontwikkelingen worden daarmee niet consequent meegenomen in de begroting. Wij hebben niet onderzocht of deze inconsistentie breder dan ICT speelt.
5. Binnen de taakuitvoering doen zich daarnaast ook situaties voor die om herijking vragen en als gevolg daarvan bijstelling van de budgettaire kaders. De benodigde middelen zijn dan niet eenduidig vast te stellen en lastig objectiveerbaar. Dergelijke situaties vragen om continue bestuurlijk en Politieke dialoog tussen Politie, JenV en ketenpartners. Aandachtspunt hierbij is de geconstateerde veelheid aan afspraken.
6. De Politie doet nog onvoldoende aan ‘batenmanagement’, waardoor efficiencywinsten niet inzichtelijk worden gemaakt. Naast het feit dat daarmee een prikkel tot nauwkeurige planvorming niet wordt benut, worden hiermee ook op organisatieniveau geen meevallers inzichtelijk gemaakt. Een inzicht dat vanuit de brede opgaves waarvoor Politie en JenV gesteld zijn wel gewenst is.

Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen A.

2. P/M-reeksen 2021 – 2025

2.1. Context en vraag

Aanvullend op het begrotingsproces is PwC gevraagd te kijken naar drie ontwikkelingen in de P/M-reeksen over de periode 2017 – 2025:

a) De mate waarin voornemens verwerkt zijn in de begrotingsreeksen (paragraaf 2.2),

b) De wijze waarop omgegaan is met prijsbijstellingen (paragraaf 2.3), en

c) De wijze waarop de formatie in lijn is gebracht met de ontwikkeling van voornemens (paragraaf 2.4).

Paragraaf 2.5 geeft de conclusies van onze analyse weer.

Voornemens

Voor dit onderzoek is PwC gevraagd te beoordelen in welke mate de voornemens voortvloeiend uit het P/M-onderzoek voor de periode 2021 – 2025 zijn bijgewerkt, vastgesteld en geactualiseerd. Voor de beantwoording van deze vraag is samen met JenV en Politie besloten om de mutaties in de begroting sinds het P/M-onderzoek tot en met de begroting 2021 – 2025 te onderzoeken. Hiertoe is een inventarisatie gemaakt van de mutaties in de algemene en bijzondere bijdragen. Volgens de systematiek van het P/M-onderzoek zijn deze mutaties herleidbaar tot voornemens die zijn verwerkt in de begroting (lastenzijde). Bij het inventariseren van de mutaties is daarbij een selectie gemaakt op basis van de financiële omvang van een mutatie:

- Algemene bijdragen (AB) met een gemiddelde mutatie van €5 miljoen of hoger over de periode 2016 tot en met 2025, met voornoemde criteria en rekening houdend met de voornemens die onderdeel zijn van de thema's wordt circa 99% van de financiële mutaties binnen de algemene bijdragen beschouwd binnen dit onderzoek;
- De top-10 mutaties van bijzondere bijdragen (BB) op basis van de gesaldeerde financiële omvang over de periode 2017 tot en met 2025, met voornoemde criteria en rekening houdend met de voornemens die onderdeel zijn van de thema's wordt circa 89% van de financiële mutaties binnen de bijzondere bijdragen beschouwd binnen dit onderzoek;
- Naast de AB en BB wordt gekeken naar de mutaties in de risicoreserveringen (RR). Mutaties in de risicoreserveringen geven inzicht in mogelijke voornemens die gedekt worden binnen de Politie. Aangezien de post 'risicoreservering' in de afgelopen jaren een professionaliseringsslag heeft doorgemaakt is ten aanzien van deze mutaties gekeken naar de mutaties in de meest recente begroting 2021-2025 met een financiële omvang van €5 miljoen of hoger.

Een overzicht van de geselecteerde mutaties is opgenomen in Appendix B.

Prijsbijstellingen

De stuurgroep van dit onderzoek heeft PwC gevraagd om naast de voornemens tevens het element prijsbijstellingen te onderzoeken. Sinds 2016 heeft de Politie geen prijsbijstellingen ontvangen vanuit JenV. Wel blijkt uit interne documentatie dat het niet-uitkeren van prijsbijstellingen als efficiencymaatregel verwerkt moet worden door de Politie en dus geacht wordt deze binnen haar eigen begroting op te lossen.
In relatie tot het element 'prijsbijstellingen' wordt binnen het onderzoek een inventarisatie gemaakt van de niet ontvangen prijsbijstellingen en de wijze waarop prijsstijgingen tot heden zijn gedekt binnen de begroting van de Politie.

Formatie

Ten aanzien van de formatie zijn twee vragen geformuleerd:

1. Geef aan in hoeverre de personeelsbegroting aansluit bij de met de Kamer afgesproken minimale operationele sterkte;
2. Geef aan in welke mate het huidige inrichtingsplan aangepast is n.a.v. vastgestelde voornemens en voorgenomen ambities.
   Vanwege het ontbreken van een geüpdatet inrichtingsplan is in de stuurgroep (d.d. 19 november 2020) deze vraag geherformuleerd naar “Geef aan in welke mat de (doel)formatie is aangepast naar aanleiding van de vastgestelde voornemens en voorgenomen ambities”.

Een uitwerking van deze vragen is opgenomen onder paragraaf 2.4 van deze rapportage.

2.2. Verwerking voornemens in begrotingsreeks

De voornemens zijn beoordeeld aan de hand van het beschikbaar zijn van een ‘voornemendossier’, het dossier bestaat in principe uit vijf onderdelen:

1. Impactanalyse: een document dat inzicht geeft in de impact van een voornemen. Hierbij is er aandacht voor de integrale impact van het voornemen (onder andere benodigde personeel en materieel en de daaruit voortkomende financiële impact);
2. Claim: een document met een onderbouwd (indirect) verzoek van de Politie aan het ministerie JenV, voor het beschikbaar stellen van financiële middelen om uitvoering te kunnen geven aan een nieuwe voornemen. Indien een voornemen intern wordt gefinancierd, is een claim niet aanwezig. In dat geval wordt een document verwacht dat inzicht geeft in de wijze waarop de Politie het voornemen dekt binnen haar begroting;
3. Toezegging: een document dat een beschrijving geeft van de beschikbaar gestelde (toegezegde) financiële middelen vanuit JenV, eventueel als reactie op een ingediende claim. Voor de risicoreserveringen geldt dat dit een besluit van de Politie betreft om het voornemen op te nemen als risicoreservering;
4. Implementatieplan: een document dat een beschrijving geeft van de wijze waarop het voornemen wordt uitgevoerd binnen de beschikbaar gestelde middelen. Dit document geeft ook invulling aan het afwenden van eventuele tekorten die het gevolg zijn van een lagere toezegging dan de ingediende claim en de terugkoppeling hiervan richting de toezeggende partij;
5. Begroting: de vastlegging van de financiële (geplande) lasten in de begroting behorende bij een voornemen.

Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij per voornemen een uitvraag gedaan naar het dossier per voornemen. Een afwijkende naamgeving van dergelijke documenten is mogelijk, zolang zij maar invulling geven aan de bedoeling van de gedefinieerde documenten.

Bevindingen

In algemene zin hebben wij moeite gehad met het systematisch nalopen van alle voornemens langs de systematiek van *(1) ligt er een plan, (2) is dit financieel vertaald en (3) is dit opgenomen in de begroting?* Dit wordt veroorzaakt door onder andere de volgende elementen:

- De inhoudelijke kwaliteit van de dossieronderdelen toont een grote variatie. Impactanalyses zijn soms slechts Excel-bestanden zonder verdere toelichting, waarbij waardes hard zijn ingevoerd, wat de navolgbaarheid van P*Q-componenten bemoeilijkt. Dit maakt de systematische beoordeling een zoekplaatje waar alleen efficiënt doorheen gewerkt kan worden met kennis van de opstellers. Er zijn ook enkele goede voorbeelden waarbij het dossier wel het gewenste niveau haalt, zie bijvoorbeeld het BB-voornemen *Individuele Beoordeling.*

- Tijdigheid: het aanleveren van veel onderbouwende stukken heeft veel tijd in beslag genomen. Sommige onderbouwende stukken zijn pas aangeleverd in de week voor oplevering van dit rapport. Hierdoor is een inhoudelijke beoordeling voor die onderdelen niet mogelijk geweest.
- De registratie en de archivering van de dossiers per voornemen is versnipperd. Het is moeilijk gebleken complete dossiers in de beschikbare tijd op te leveren.
  In interviews geeft de Politie aan dat het systematisch archiveren van een dossier per voornemen ontbreekt, maar spreekt de behoefte uit voor een goed werkend documentmanagementsysteem dat een dergelijke archivering ondersteunt.
- De status van de documenten kan niet altijd eenduidig worden vastgesteld. Er is een grote diversiteit in de volwassenheid van documenten. In enkele gevallen zijn documenten gedeeld waaruit duidelijk was op te maken dat het document definitief was. In veel gevallen zijn Word- of Excelversies aangeleverd met bijvoorbeeld nog opmerkingen en gemarkeerde passages of bijvoorbeeld titels of documentnamen met “concept” verwijzingen.
- Het is moeilijk gebleken om te controleren of de budgetten ook aan de lastenzijden zijn opgenomen in de begroting. Voor de BB zijn veel van de voornemens wel duidelijk teruggevonden in het bestand “Bijlage Bijzondere Bijdragen.xlsx”.
- Door het ontbreken van gedetailleerde implementatieplannen is het niet navolgbaar wat er is gebeurd in de gevallen waarin de toekenning afwijkt ten opzichte van de impactanalyse en/of claim. Het is bijvoorbeeld niet inzichtelijk welke componenten van de claim zijn aangepast of hoe additionele financiële dekking wordt verkregen.
- In enkele gevallen geeft de Politie aan dat er na een lagere toekenning is overgegaan naar een budget gestuurde uitvoering (zoals bij het voornemen stroomstootwapens) in plaats van een taakstellende uitvoering. Een aanpassing van de te realiseren prestatie binnen een voornemen en een terugkoppeling richting het ministerie van JenV is niet geconstateerd. Dit brengt het risico met zich mee dat de organisatie en JenV andere uitgangspunten en verwachtingen hebben bij het uitvoeren en de te behalen resultaten van het voornemen.
- In zijn algemeenheid constateren wij dat de toekenningen voor de algemene bijdragen en bijzondere bijdragen goed voor handen zijn. Ook de besluiten ten aanzien van risicoreserveringen zijn veelal beschikbaar gesteld.

2.2.1. Voornemens – Algemene bijdragen

Tabel 2.1 toont de bevindingen ten aanzien van de beschikbaarheid van een dossier per voornemen behorende bij mutaties in de algemene bijdragen. Wij constateren dat:

- voor de algemene bijdrage geldt dat veel voornemens voortkomen uit het regeerakkoord of het voorgaande P/M-onderzoek. De Politie geeft aan dat er in die gevallen geen impactanalyses en claims zijn opgesteld. Hier is de status “n.v.t.” aan toegekend.
  Voor deze gevallen is het des te meer van belang dat er implementatieplannen zijn die invulling geven aan de doelmatige besteding van de toezegging;
- de toekenningen per voornemen beschikbaar zijn;
- de bestedingsplannen per voornemen in grote mate beschikbaar zijn. Kanttekening die wij hierbij maken is dat het detailniveau in sommige gevallen beperkt is en slechts in termen van lumpsum toekenningen wordt gerapporteerd;
- de lasten voortvloeiend uit algemene bijdragen niet separaat worden gerapporteerd binnen de begroting, bijvoorbeeld in lijn met de systematiek die wel wordt gehanteerd bij de bijzondere bijdragen. Wij hebben daarom niet kunnen beoordelen of en hoe de lasten voortvloeiend uit algemene bijdragen zijn opgenomen in de begroting.

Tabel 2.1. Overzicht van de voornemendossiers vanuit de algemene bijdragen

in €'000			Ondersteunende documenten				
#	Voornemen omschrijving	(gem.) Bijdrage per jaar (€)	Impact-analyse	Claim	Toekenning JenV	Bestedings plan	Begroting
AB.01	Intensivering prestatie Politie	251.144	n.v.t.	n.v.t.	V	n.v.t.	_
AB.02	Regeerakkoord	267.535					
AB.02.1	*Regeerakkoord tranche 2018 (2e termijn)*	95.265	n.v.t.	n.v.t.	V	V	_
AB.02.3	*Regeerakkoord tranche 2018 (2e termijn)*	37.880	n.v.t.	n.v.t.	V	V	_
AB.02.3	*Regeerakkoord (3e termijn)*	45.000	n.v.t.	n.v.t.	V	V	_
AB.02.4	*Tranche RA 2020-2024*	75.171	n.v.t.	n.v.t.	V	V	_
AB.02.5	*Tranche extra middelen regeerakkoord*	23.000	n.v.t.	n.v.t.	V	V	_
AB.02.5	*Plaatsing buitenland RA*	(8.782)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
AB.03	2e tranche intensivering Rutte II	74.163	n.v.t	n.v.t.	V	V	_
AB.04	CAO Politie	24.990	n.v.t	_	V	n.v.t	_
AB.05	P&M Onderzoek	86.000	n.v.t	n.v.t	V	n.v.t	_
AB.06	Opvangen tijdelijk effect uitstroom Politie	19.333	n.v.t	_	V	V	_
AB.07	Computercriminaliteit III	8.000	V	_	V	V	_
AB.08	Brexitgelden	7.900	V	V	V	V	_
AB.09	Asielinstroom (openbare orde)	31.500	_	_	V	_	_
AB.10	Meldkamers (aandeel Politie)	(54.500)	_	n.v.t	V	_	_
AB.11	Parketsecretarissen 1	(7.900)	n.v.t	n.v.t	V	V	_

Legenda

Beschikbaar	V
Niet beschikbaar	X
Niet van toepassing	n.v.t.
Niet beoordeeld	_

2.2.2. Voornemens – Bijzondere bijdragen

Tabel 2.2 toont de bevindingen ten aanzien van de beschikbaarheid van een dossier per voornemens behorende mutaties in de bijzondere bijdragen. Wij constateren dat:

- de impactanalyses voor diverse voornemens ontbreken, wat wordt herkend door de Politie;
- de beschikbaarheid van claims veelal onbekend is;
- voor het dossier met betrekking tot het voornemen rondom de Meldkamer, GMS, 112 & NL Alert is uit het beschikbaar gestelde dossier niet goed navolgbaar hoe het dossier aansluit op het voornemen.
- voor het dossier met betrekking tot de DSI, AOT en de uitbreiding special interventieteams zijn geen stukken beschikbaar gesteld vanuit de Politie.
- de voornemens voor *Extra capaciteit zedenzaken (BB.07)* en *Individuele Beoordeling (BB.08)* leveren een compleet dossier op.

Tabel 2.2. Overzicht van de voornemen dossiers vanuit de bijzondere bijdragen

€'000			Ondersteunende documenten				
#	Voornemen omschrijving	(gem.) Bijdrage per jaar (€)	Impact-analyse	Claim	Toekenning JenV	Bestedings plan	Begroting
BB.01	Meldkamer, GMS, 112 & NL Alert (incl. loonbijstelling 2016	51.224	X	n.v.t.	V	V	–
BB.02	DSI, AOT, Uitbreiding speciale interventieteams	43.728	X	–	–	–	–
BB.03	Liaisons	11.949	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
BB.04	Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie	9.677	X	–	V	V	V
BB.05	Stroomstootwapen	11.500	V	V	V	V	V
BB.06	Bestrijding mensenhandel	7.100	X	V	V	V	V
BB.07	Extra capaciteit zedenzaken	11.000	V	V	V	V	V
BB.08	IB/Slachtofferzorg	6.700	V	V	V	V	V
BB.09	Team Bestrijding Ondermijning	8.510	n.v.t.	–	V	–	V
BB.10	Recherche Samenwerkingsteam	4.191	n.v.t.	n.v.t.	V	–	V

Legenda

Beschikbaar	V
Niet beschikbaar	X
Niet van toepassing	n.v.t.
Niet beoordeeld	–

2.2.3. Voornemens – Risico reservering

Tabel 2.3 toont de bevindingen ten aanzien van de beschikbaarheid van een dossier per voornemens behorende mutaties in de risicoreserveringen. Binnen de risicoreservering worden enkele 'restposten' geraamd (RR.01, RR.02 en RR.09, met een saldo gemiddelde bijdrage per jaar van circa €48 miljoen) voor deze posten zijn geen 'onderliggende plannen' beschikbaar. Deze posten zijn binnen het onderzoek niet nader onderzocht.

Wij constateren dat:

- in enkele gevallen de Politie documenten heeft getoond (impactanalyses en/of claims) die ten grondslag liggen aan het besluit tot het opnemen van een risicoreservering-voornemen.
- van enkele risicoreserveringen geen besluiten zijn ontvangen waaruit volgt dat de risicoreservering is vastgesteld;
- de besteding van de risicoreserveringen slechts in beperkte mate is vastgelegd in bestedingsplannen.
- de lasten behorende bij risicoreserveringen worden niet navolgbaar in de begroting vastgelegd. Wij hebben daarom niet kunnen beoordelen of de voornemens zijn verwerkt in de begroting.
- op basis van interviews constateren wij dat enkele begrotingslasten structureel te laag worden ingeschat, deze onderschatting wordt ten tijde van realisatie gedekt door middel van de risicoreservering. Een voorbeeld van een dergelijke onderschatting betreft de lasten ten gevolge van PTSS.

Tabel 2.3. Overzicht van de voornemen dossiers vanuit de risicoreserveringen

€'000			Ondersteunende documenten				
#	Voornemen omschrijving	(gem.) Bijdrage per jaar (€)	Impact-analyse	Claim	Toekenning JenV	Bestedings plan	Begroting
RR.01	Loonsomkosten, RVU	(28.283)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	_
RR.02	Loonsomkosten, LFU-voordeel	48.619	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	_
RR.03	Loonsomkosten, Goed werkgeverschap, HOVJ	(5.735)	n.v.t.	n.v.t.	V	V	_
RR.04	Loonsomkosten, ondersteuning Teamleiding basisteams (HBVM)	(12.732)	X	_	V	V	–
RR.05	Bijkomende personeelskosten, Goed werkgeverschap, stelpost HOVJ	(10.565)	–	–	V	V	–
RR.06	Opleiding en vorming, extra middelen voor opleiding en vorming	(20.000)	_	V	V	–	–
RR.07	Beheer, budget portefeuillehouders	(5.000)	n.v.t.	n.v.t.	V	_	_
RR.08	Rijksbijdragen, verlaging algemene rijksbijdrage als gevolg van stroomstootwapen	(5.000)	V	V	V	~	–
RR.09	Rijksbijdragen, algemene en bijzondere rijksbijdrage, loonbijstelling	27.785	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	_
RR.10	Taskforce Operationele Sterkte en Capaciteit	2.616					
RR.10.1	*Verbindingen en automatisering*	(1.750)	X	_	_	_	_
RR.10.2	*Personeel van derden*	(5.256)	X	_	_	_	_
RR.10.3	*Taskforce Operationele Sterkte en Capaciteit*	9.622	X	X	_	_	_

Legenda

Beschikbaar	V
Niet beschikbaar	X
Niet van toepassing	n.v.t.
Niet beoordeeld	_

2.3. Verwerking prijsbijstellingen

Systematiek prijsbijstellingen ministerie van JenV

De begroting van JenV wordt gecodeerd met verschillende loon- en prijscodes. Dit betekent dat alle artikelen worden onderverdeeld naar een deel 'loon' en een deel 'prijs'. Procentueel gezien is de verhouding loon/prijs waarmee in de codering rekening gehouden wordt de volgende: loon 82%, prijs 18%.

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) controleert deze codering en bepaalt op basis van de codering en de betreffende indexcijfers (bron CPB) hoeveel loon- en prijsbijstellingen de departementen ontvangen. In deze paragraaf gaan we nader in op de prijsbijstellingen, loonbijstellingen worden buiten beschouwing gelaten.

Prijsbijstellingen Politie 2016 tot en met heden

Tabel 2.4 geeft inzicht in de prijsbijstellingen die de Politie op basis van de systematiek zoals bovenstaand beschreven zou hebben ontvangen:

Tabel 2.4. Prijsbijstellingen 2016 tot en met 2020, input ministerie JenV met uitzondering van jaar 2017

Jaar	€'000.000	2016	2017	2018	2019	2020
Prijsbijstelling		€4,8	€14,0	€15,2	€16,5	€18,8
Vastgesteld door ministerie van JenV (Y/N)		Y	N	Y	Y	Y
Uitgekeerd aan Politie		Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

De prijsbijstellingsreeks zoals hierboven weergegeven is met uitzondering van jaar 2017 gebaseerd op input van JenV. Voor het jaar 2017 is een inschatting gemaakt op basis van de berekeningssystematiek zoals toegelicht door JenV en de realisatie indexcijfers 2017.

In de periode 2016 tot en met 2019 bedroegen de prijsbijstellingen, op basis van de berekeningswijze van JenV totaal circa €50,5 miljoen. Voor 2020 is tevens niet voorzien dat prijsbijstellingen ontvangen gaan worden, de totale omvang van de prijsbijstellingen voor 2020 bedraagt €18,8 miljoen.

Dekking prijsstijgingen begroting Politie

Ten gevolge van het niet ontvangen van prijsbijstellingen, moet de Politie prijsstijgingen (tijdelijk) dekken binnen de begroting. Op basis van interviews met de Politie is een inventarisatie gemaakt van de wijze waarop de Politie de prijsstijgingen in het verleden heeft opgevangen binnen haar begroting:

- *Hanteren van kaderstellend budget*
  Toelichting: Het hanteren van een kaderstellend budget betreft in feite een efficiencydoelstelling. De prijsstijgingen zien toe op het materieel deel van de Politiebegroting (circa €1,4 miljard), daarvan zit het overgrote deel bij de dienst PDC. De uitgaven op materieel vinden veelal plaats binnen (bestaande) contracten. In het verleden zijn efficiencyvoordelen gerealiseerd op heraanbestedingsmomenten, bijvoorbeeld bij de aanbestedingen van (een deel van) het facilitaircontract. Indien contracten voorzien zijn van een indexeringsbepaling en er geen mogelijkheid is om het contract te herzien (heraanbesteden), dan betekent dit dat er geen directe efficiencymogelijkheden zijn. Uitgaande van een kaderstellend budget worden in dat geval minder producten of uren afgenomen.
- *Creëren van budgettaire ruimte*
  Toelichting: Indien een kaderstellend budget (efficiency of minder producten/diensten) niet haalbaar is, wordt gekeken naar een herschikking van budgetten. Herschikking van budgetten kan op verschillende manier plaatsvinden. Onderstaand volgen twee voorbeelden:
    - Het versoberen, temporiseren of uitstellen van (beleids)plannen. Een voorbeeld hiervan betreft het temporiseren van het voornemen ‘Regeerakkoord vrijgestelde HOVJ[11]’ tot 2025, waardoor in de jaren 2020 tot en met 2024 financiële ruimte ontstaat. Deze oplossing is echter tijdelijk van aard.
    - Daarnaast kan een herschikking van budgetten gerealiseerd worden door een aanpassing van begrotingstechnische rekenregels. Een voorbeeld uit het verleden betreft de auto’s. De indexatie binnen het autocontract in combinatie met een stijgende vraag vanuit de eenheden leidde tot een financieel knelpunt. Een herziening van de economische afschrijvingstermijn van de auto’s van vijf naar zeven jaar gaf de Politie de mogelijkheid om binnen de beschikbare budgetten toch het benodigde aantal auto’s aan te schaffen.
- *Inzetten van (tijdelijke) budgettaire ruimte*
  Toelichting: Het inzetten van (tijdelijke) budgettaire ruimte betekent dat financiële ruimte bedoeld voor voornemens (tijdelijk) anders wordt ingezet. Dit is mogelijk indien het voornemen al gerealiseerd is en er financiële ruimte resteert (waarbij deze financiële ruimte ook toekomt aan de Politie). Een andere mogelijkheid is dat een voornemen trager wordt gerealiseerd waardoor er tijdelijke financiële ruimte ontstaat, welke anders kan worden ingezet. Een voorbeeld betreft de tijdelijke inzet van de ruimte binnen de Regeerakkoordgelden voor de prijsstijging 2019.

Bevindingen

- De prijsstijgingen over de jaren 2016 tot 2018 zijn, op basis van interviews met de Politie, in grote lijnen gedekt door:
    a) efficiency; en

[11] Regeerakkoord vrijgestelde HOVJ ziet toe op het aanstellen van een ‘vrijgestelde’ HOVJ per basisteam.

b) wijzigingen in begrotingstechnische regels.

- De prijsstijgingen 2019 wordt door de Politie gedekt door:[12]

  a) het temporiseren van voornemen 'Regeerakkoord HOVJ' (oplopend tot 13,2 miljoen in 2024);
  b) Regeerakkoord ruimte/eigen vermogen (aflopend van €15,4 miljoen tot 2,4 miljoen in 2024); en
  c) hanteren kaderstellend budget - efficiency (circa 3 miljoen).

  De elementen a) en b) hierboven hebben een tijdelijk karakter en zijn geen structurele oplossing voor het dekken van de betreffende prijsstijgingen. In de toekomst resteert hier voor de Politie een opgave.

- De prijsstijgingen 2020 worden door de Politie gedekt door vier opeenvolgende maatregelen. In de plannen voor het dekken van de prijsstijgingen 2020 wordt ingezet op hoofdzakelijk een efficiencytaakstelling.[13] Indien een maatregel niet leidt tot de benodigde dekking wordt de volgende maatregel ingezet:

  a) hanteren kaderstellend budget - efficiency;
  b) het temporiseren, versoberen of uitstellen van (beleids)plannen; en
  c) het dekken van prijsbijstelling uit het eigen vermogen.

2.4. Aansluiting formatie op wijzigingen in voornemens

2.4.1. Aansluiting personeelsbegroting bij minimale operationele sterkte

De meest recente aan de Tweede Kamer gerapporteerde operationele formatie bedraagt 51.554 fte[14], gedateerd 3 september 2019. Deze operationele formatie is herleidbaar tot de ontwikkeling van de (doel)formatie zoals opgesteld voor de begroting 2020 – 2024 (zie Tabel 2.5). In de begrotingsperiode wordt getracht deze doelformatie in 2024 te bereiken.

De begroting 2020 – 2024 rekent, in afwijking van de (doel)formatieontwikkeling, naar een lagere formatieontwikkeling (ca. 290 fte lager). Dit verschil wordt veroorzaakt doordat in de begroting formatieontwikkeling waar formeel nog geen gelden voor zijn toegekend niet worden meegenomen. Specifiek betekent dit dat formatie gekoppeld aan de Regeerakkoord-gelden vanaf 2021 nog niet zijn meegenomen in de begroting 2020 – 2024, zie onderstaande specificatie in Tabel 2.6.

Tabel 2.5. Ontwikkeling operationele sterkte (formatie)

	# fte	Datum
Operationele sterkte (formatie) Kamer		
'Start Nationale Politie'	49.802	1 jan 2013
Gerapporteerd 'Brief Tweede Kamer'	**51.554**	3 sept 2019
Operationele sterkte Personeelsbegroting 2020-2024		
(Doel)formatie 2020 – 2024, juni 2019	**51.554**	2024
Begroting 2020 – 2024, juni 2019	51.265	2024
Delta (doel)formatie – begroting	ca. 289	
Operationele sterkte Personeelsbegroting 2021 – 2025		
Doelformatie 2021 – 2025, juni 2020	52.203	2025
Begroting 2021 – 2025, juni 2020	51.924	2025
Delta (doel)formatie - begroting	ca. 279	

[12] Politie, *Annotatie VJN - taakstelling tbv combi MT 17 juni.docx,* 13 juni 2019
[13] Politie, *Gezamenlijk memo prijsbijstelling 2020 1-9.docx,* 2020
[14] Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Kamerbrief Ontwikkeling bezetting operationele functies, inzetbaarheid en capaciteitsmanagement Politie,* 2019, van https://www.Politie.nl/binaries/content/assets/Politie/nieuws/2020/kamerbrief-ontwikkeling-bezetting-operationele-functies-inzetbaarheid-en-capaciteitsmanagement-Politie.pdf

Tabel 2.6. Delta (doel)formatie en begroting 2020-2024

Delta (doel)formatie 2020 – 2024 (fte)	Operationele sterkte (incl. aspiranten formatie)				
Regeerakkoord 2018	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Agenten in wijk + Hofstad (DHG)	-	-85,0	-221,3	-221,3	-221,3
Digitale opsporing in wijk	-	-2,0	-21,0	-21,0	-21,0
Ondermijning + zware criminaliteit	-	-6,3	-46,8	-46,8	-46,8
Totaal delta		-93,3	-289,1	-289,1	-289,1

De geraamde operationele (doel)formatie voor de begroting 2021 – 2025 bedraagt 52.203 fte, een stijging van circa 650 fte ten opzichte van de laatst aan de Kamer gerapporteerde operationele formatie. De stijging van de operationele (doel)formatie is op te splitsen naar vier ontwikkelingen:

1. Formatiestijging door ophoging van voornemens in periode 2020 – 2024, 149 fte;
2. Formatiestijging door ‘nieuwe’ voornemens in periode 2021 – 2025, 374 fte;
3. Hogere formatierealisatie binnen financiële ruimte, 27 fte; en
4. Afwijkingen formatierealisatie, 99 fte.

Circa 16% van de formatiestijging wordt bepaald door afwijkingen in de formatie realisatie (sub 4 hierboven). In 2021 – 2025 wordt dit voor het overgrote deel veroorzaakt door het onderwerp ‘Inrichten beslaghuis’, fte stijging van 75,6 fte. Deze stijging betreft het overhevelen van PDC-fte-budget naar de operationele sterkte. De overige elementen binnen de afwijkingen formatierealisatie laten twee bijzonderheden zien, te weten één element waarbij de (doel)formatie niet is aangepast op de realisatie (Brexit) en één element waar een voornemen reeds is ingericht terwijl deze niet voorzien is/was in de (doel)formatie. De totale impact op operationele sterkte van beide elementen is nihil (enkele fte’s).

In lijn met hetgeen beschreven voor de begroting 2020 – 2024 rekent de begroting met een lagere formatie ontwikkeling van 51.924 fte. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat de formatie gekoppeld aan de Regeerakkoord-gelden vanaf 2022 niet zijn meegenomen in de begroting 2021 – 2025. In lijn met de analyse voor de jaren 2020-2024 zijn dit lasten waar formeel nog geen gelden voor zijn toegekend.

Bevindingen

- De operationele sterkte (formatie) die als basis dient voor de personeelsbegroting 2021 – 2025 sluit aan bij de aan de kamer gerapporteerde formatie vermeerderd met (nieuwe) voornemens, afwijkingen in formatierealisatie en gecorrigeerd voor nog niet toegekende Regeerakkoord-gelden vanaf 2022.
- De formatiestijging in 2021 – 2025 ten gevolge van (nieuwe) voornemens is voorzien van een onderbouwing per voornemen (EUR onderbouwing en/of # fte onderbouwing op basis van ontvangen documentatie, veelal uitvoeringsplannen).
- De afwijkingen in formatierealisatie wordt deels veroorzaakt door het realiseren van meer formatie binnen de beschikbare financiële ruimte van voornemens.
- De restantafwijking formatierealisatie wordt veroorzaakt door formatieve herverdelingen (binnen OS of NOS naar OS) die niet zijn meegenomen in de (doel)formatie (casus 2021 – 2025, 75,6 fte Inrichten beslaghuis en herinrichting Vijfheerenlanden).
- De afwijkingen in de formatie realisatie laten zien dat er discrepanties kunnen ontstaan, binnen de geanalyseerde begroting 2021 – 2025 is de impact nihil (enkele fte’s). Deze

discrepanties zijn te beheersen/signaleren door het maken van een uitgebreide analyse naar de realisatie zoals uitgevoerd binnen dit onderzoek.

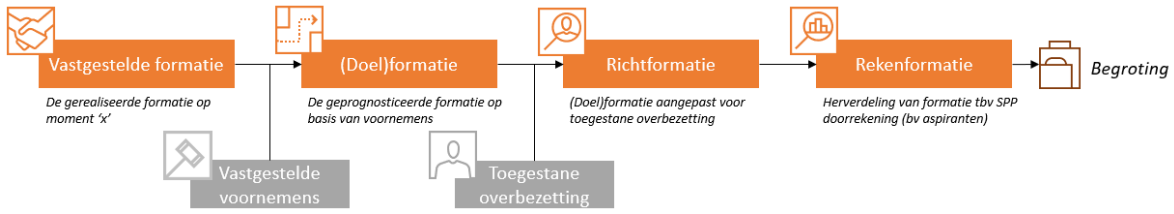
2.4.2. Actualiteit (doel)formatie op basis van voornemens en ambities

In 2012 is het inrichtingsplan voor de Politie opgesteld. Het inrichtingsplan geeft onder meer een omschrijving van de formatie per onderdeel/eenheid en de daarbij behorende taken. Het inrichtingsplan is een ‘eenmalig’ document wat niet op jaarbasis of elke x-jaar een update krijgt. De ontwikkeling van de formatie naar aanleiding van vastgestelde voornemens en voorgenomen ambities wordt jaarlijks bijgehouden in het bestand ‘(doel)formatie’ (Excel format). Deze (doel)formatie vormt tevens de basis voor de P-lasten in de begroting. Het document ‘(doel)formatie’ is een kwantitatieve weergave van de formatie op fte en functieniveau. Het document geeft geen kwalitatieve duiding aan wijzigingen in bijvoorbeeld taken en verantwoordelijkheden van onderdelen/ eenheden.

Gezien de bovenstaande punten is de vraag ten behoeve van dit onderzoek, met akkoord van de stuurgroep, vertaald naar een kwantitatieve analyse: ‘In welke mate is de (doel)formatie aangepast naar aanleiding van de vastgestelde voornemens en voorgenomen ambities?’

Toelichting bestand (doel)formatie

Het bestand (doel)formatie wordt door de Politie gebruikt als input voor de doorrekening van scenario’s voor de Strategische Personeels Planning (hierna SPP). Deze scenario’s vormen de input voor de personeelslasten in de begroting van de Politie, zie Figuur 2.1.

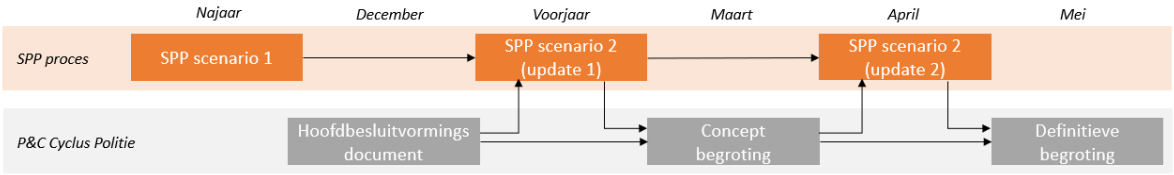


Figuur 2.1. Berekening personeelslasten Politie

De verantwoordelijkheid voor het opstellen en updaten van het bestand (doel)formatie is ondergebracht bij de Directie HRM, meer specifiek de afdeling SPP.

Proces opstellen en updaten bestand (doel)formatie

Het updaten van het bestand (doel)formatie vindt minimaal driemaal per jaar plaats en de updates sluiten daarbij aan bij de P&C-cyclus van de Politie, zie onderstaand figuur.



Figuur 2.2. Synchronisatie update bestand doelformatie en P&C-Cyclus Politie

Bij het uitvoeren van een update van het bestand (doel)formatie worden in de basis de volgende wijzigingen doorgevoerd:

1. Formatiewijzigingen ten gevolge van formatierealisatie;
2. Formatiewijzigingen ten gevolge van (nieuwe) voornemens.

Formatiewijzigingen ten gevolge van realisatie worden bepaald door de Directie HRM en zien toe op de flexibiliteit die diensten en eenheden hebben om binnen de financiële kaders een afwijkende formatie in te richten dan bij het opnemen van het voornemen voorzien.

Formatiewijzigingen ten gevolge van (nieuwe) voornemens worden in samenspraak met de Directie Financiën bepaald. De Directie Financiën levert voorafgaand aan de start van een scenarioberekening een lijst met te verwerken voornemens. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen (a) vastgestelde

(en indien van toepassing) toegekende voornemens; en (b) voornemens die op het punt van middelentoekenning staan. In afstemming met de Directie HRM worden de definitief mee te nemen voornemens vastgesteld en verwerkt in de (doel)formatie.

Voornemens (doel)formatie 2021 – 2025

Om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de (doel)formatie is aangepast naar aanleiding van vastgestelde voornemens en voorgenomen ambities is een analyse verricht naar de opgenomen voornemens voor de (doel)formatie 2021 – 2025.

Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de voornemens met impact op de niet operationele sterkte en voornemens met impact op de operationele sterkte.

1. Voornemens – Niet operationele sterkte:
   De voornemens met impact op de niet-operationele sterkte kennen allen een vorm van onderbouwing (EUR onderbouwing en/of # fte onderbouwing) dan wel zijn herleidbaar tot formele besluitvormingsdocumenten.
2. Voornemens – Operationele sterkte:
   De voornemens met impact op de operationele sterkte kennen allen een vorm van onderbouwing (EUR onderbouwing en/of # fte onderbouwing). Zie tevens de analyse zoals opgenomen onder paragraaf 2.2.

Bevindingen

- Het updaten van het bestand (doel)formatie volgt de P&C-cyclus en vormt op specifieke momenten de input voor de begroting. Aansluiting tussen de P-lasten in de begroting en het bestand (doel)formatie wordt op deze wijze geborgd.
- Mutaties in de (doel)formatie (zowel OS als NOS) worden op geijkte momenten doorgevoerd op basis van:
  a) formatierealisatie en;
  b) vastgestelde voornemens.
- Directie HRM en Directie Financiën bepalen gezamenlijk welke voornemens worden meegenomen in de (doel)formatie. Een separate vastlegging van de voornemens die wel of niet worden meegenomen met daarbij een onderbouwing (indien van toepassing) vindt niet plaats.
- Wij concluderen dat de voornemens zoals verwerkt in de (doel)formatie ten behoeve van de begroting 2021 – 2025 zowel aan de OS- als NOS zijde herleidbaar zijn tot vastgestelde voornemens.
- Het bestand (doel)formatie geeft inzicht in de ontwikkeling van de formatie op fte niveau. In vergelijking tot het inrichtingsplan 2012 geeft het bestand (doel)formatie geen inzicht in de ontwikkeling van de bestaande taak in relatie tot de formatieve ontwikkeling.

Bij grote formatie- en taakwijzigingen is een integrale update van het inrichtingsplan aan te bevelen om de relatie tussen formatie, taak en organisatieontwikkeling sterk te houden.

2.5. Conclusies

P/M reeksen

- De voornemens gerelateerd aan mutaties in de algemene bijdragen zijn grotendeels voorzien van toekenningsbrieven en bestedingsplannen, waarbij het detailniveau per bestedingsplan zeer wisselend is. De lasten voortvloeiend uit algemene bijdragen worden niet separaat gerapporteerd binnen de begroting, hierdoor hebben wij de herleidbaarheid van de voornemens naar mutaties aan de lastenzijde van de begroting niet kunnen vaststellen.

- De voornemens gerelateerd aan mutaties in de bijzondere bijdragen zijn herleidbaar tot en met de lastenmutatie in de begroting, met uitzondering van het voornemen gerelateerd aan de meldkamers (BB.01) en de DSI (BB.02). Daarnaast wordt opgemerkt dat een impactanalyse voor verschillende voornemens voortvloeiend uit de bijzondere bijdragen ontbreekt.
- De voornemens gerelateerd aan mutaties binnen de risico reservering zijn in beperkte mate onderbouwd door middel van bijvoorbeeld bestedingsplannen. Daarnaast ontbreekt in verschillende voornemens documentatie ten aanzien van de formele besluitvorming waaruit volgt dat het voornemen gedekt wordt vanuit de risicoreservering. Tot slot worden lasten behorende bij risicoreserveringen worden niet navolgbaar in de begroting vastgelegd. Wij hebben daarom niet kunnen beoordelen of de voornemens zijn verwerkt in de begroting.

Prijsbijstellingen

- De prijsbijstellingen worden al enige jaren niet uitgekeerd aan de Politie. In het verleden zijn deze prijsbijstellingen op verschillende wijzen gedekt binnen de begroting. Een concreet overzicht van de gerealiseerde maatregelen en de (mogelijke) impact van die maatregelen voor de Politie worden niet structureel inzichtelijk gemaakt. Het structureel vastleggen van de gerealiseerde maatregelen en de impact van deze maatregelen maakt het voor de Politie mogelijk om de impact van het niet ontvangen van prijsbijstellingen te herleiden.

Formatie

- De operationele sterkte (formatie) die als basis dient voor de personeelsbegroting 2021 – 2025 sluit aan bij de aan de kamer gerapporteerde formatie vermeerderd met (nieuwe) voornemens, afwijkingen in formatierealisatie en gecorrigeerd voor nog niet toegekende Regeerakkoord-gelden vanaf 2022.
- De (doel)formatie en verwerking in de begrotingen laten een lagere ontwikkeling zien dan geprognosticeerd in de (doel)formatie. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat in de begroting formatieontwikkeling waar formeel nog geen gelden voor zijn toegekend niet worden meegenomen. Specifiek wordt formatie gekoppeld aan de regeerakkoord gelden vanaf respectievelijk 2021 en 2022 niet meegenomen in de begroting.
- De voornemens zoals verwerkt in de (doel)formatie ten behoeve van de begroting 2021 – 2025 zowel aan de OS- als NOS zijde zijn herleidbaar tot vastgestelde voornemens.
- In de huidige werkwijze wordt er geen update gemaakt van het inrichtingsplan uit 2012. Bij grote formatiewijzigingen dan wel nieuwe taakaccenten is het wenselijk om een integrale update uit te voeren van het inrichtingsplan om de relatie tussen formatie, taak en organisatieontwikkeling sterk te houden.

Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen A en B.

Deel C. Thematische verdieping

Thema 1. Basisteams en meldkamers

3. Thema 1. Basisteams en meldkamers

3.1. Context en opbouw hoofdstuk

Thema 1 omvat een tweetal inhoudelijke domeinen te weten de basisteams en de meldkamers.

Basisteams

De formatie van de basisteams is sinds 2016 doorontwikkeld, hoofdzakelijk ten gevolge van het Regeerakkoord 2017. Naast de formatieve ontwikkelingen is het takenpakket van de basisteams als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen (bijv. digitalisering) geïntensiveerd. Aanvullend zijn er verschillende voornemens die de basisteams moeten voorbereiden op de toekomst. In het licht van deze ontwikkelingen ontstaat de vraag of de formatie voldoende is om de bestaande taak uit te kunnen voeren.

Meldkamers (OC's)

Het thema meldkamers is afgebakend tot de meldkamerfunctie van de Politie; meer specifiek ziet dit thema toe op de ontwikkelingen binnen de operationele centra (hierna OC's). In het licht van de lange discussies over de toekomstige inrichting van de meldkamers (welke uiteindelijk zijn verankerd in de Wijzigingswet Meldkamers, juli 2020) zijn de afgelopen jaren in beperkte mate mutaties doorgevoerd in de formatie van de OC's.

Voor beide domeinen, basisteams en meldkamers zijn in dit kader de volgend vragen aan ons gesteld:

I. Voornemens: zijn de voornemens in de periode 2016 tot en met heden onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting?

II. Is er voldoende financiële & formatieruimte om de bestaande taak uit te kunnen voeren?

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 3.2 geeft de financiële reeks en conclusies over vraag I over de wijze van verwerking van voornemens. Paragraaf 3.3 geeft een overzicht van de vastgestelde voornemens binnen dit thema. Paragraaf 3.4 gaat vervolgens in op de onderbouwing van deze voornemens, waarbij de aandacht met name uitgaat naar de twee voornemens zonder financiële vertaling (digitalisering en hoger opgeleiden).

Omwille van de leesbaarheid beantwoorden wij de thema-specifieke vraag (vraag II) ten aanzien van de basisteams en meldkamers in respectievelijk hoofdstuk 4 en 5.

3.2. Financiële reeks en conclusies

Op basis van onze analyse binnen het thema basisteams en meldkamers komen wij tot een financiële reeks, uitgesplitst per voornemen (zie Tabel 3.1.). De navolgende hoofdstukken geven een nadere onderbouwing bij de verschillende financiële reeksen.

Op basis van onze analyse naar de verschillende voornemens met impact op de basisteams en meldkamers concluderen we dat de voornemens over de periode 2016 tot en met 2020 allen een vorm van onderbouwing kennen (fte of euro onderbouwing) en herleidbaar zijn tot mutaties in de begroting. Deze voornemens leiden niet tot een delta financiële reeks.

Binnen het thema basisteams zijn twee voornemens geïdentificeerd die nog in de fase van visievorming verkeren, te weten digitalisering en hoger en anders opgeleiden. Voor beide thema's is een financiële indicatie van de voornemens opgesteld.

- Digitalisering: circa €22 miljoen met een beperkte looptijd
  NB: de impact van de digitalisering van criminaliteit is hierin niet meegenomen.
- Hoger en anders opgeleiden: indicatief maximaal €54 miljoen structureel
  NB*: de timing van de indicatieve kosten zoals bovenstaand weergegeven is op dit moment niet inzichtelijk. Daarom is het niet mogelijk om dit bedrag te vertalen naar een financiële reeks.*

We merken op dat de financiële vertaling voor beide voornemens indicatief zijn en gebaseerd zijn op referentiewaarden uit andere taakomgevingen (te weten de kosten in het VK t.a.v. digitale opleidingen en opleidingskosten in een ander taakveld binnen de Politie) en verder gepreciseerd moeten worden. Zowel de financiële omvang als de wijze van dekken (binnen of buiten Politiebegroting) vraagt daarom nadere uitwerking aan de hand van een geconcretiseerde visie.

Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen C.

Tabel 3.1. Financiële reeks voornemens basisteams & meldkamers

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Financiële vertaling	**10.484**	**47.562**	**48.380 – 48.660**	**48.380 – 48.660**	**54.863 – 55.143**
Regeerakkoord					
a. Basisteams - Wijk	4.980	13.666	13.666	13.666	13.666
b. Operationele centra - Wijk	Zie a.	Zie a.	Zie a.	Zie a.	Zie a.
c. Basisteams - Inruil aspiranten	*Herallocatie van fte's*				
d. Basisteams - Afronding	0	5.375	5.375	5.375	5.375
Basisteams - Extra middelen, vrijgestelde HOVJ	0	0	0	0	5.539
Basisteams - Inrichten Beslaghuis	*Herallocatie van fte's*				
Basisteams - Individuele Beoordeling slachtoffers	*Formatie reeds ingericht*				
Basisteams - Inrichten ZSM	*Herallocatie van fte's*				
Basisteams - Brexit	4.559	5.031	5.659	5.659	6.603
Basisteams - Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie	945	1.890	1.890	1.890	1.890
Operationele centra - Compensatie Internationaal	*Formatie reeds ingericht*				
Niet vertaald in begroting					
Basisteams - Digitalisering					
- Spoor 1: digitalisering handhaving en toezicht	0	21.600	21.600	21.600	21.600
- Spoor 2: digitaal vakmanschap	0	0	190-470	190-470	190-470
- Spoor 3: digitalisering criminaliteit	-	-	-	-	-
Basisteams - Hoger en anders opgeleiden					
- Spoor 1: 20% wijkagent HBO-werk- en denkniveau	0	0	0	0	0
- Spoor 2: 10% wijkagent HBO opgeleid	Zie Fiche	Zie Fiche	Zie Fiche	Zie Fiche	Zie Fiche
- Spoor 3: Visie hoger- en anders opgeleiden	*Nog geen vastgestelde visie voorhanden*				
Waarvan in begroting Politie waargenomen	**10.484**	**25.962**	**26.590**	**26.590**	**33.073**
Delta	**0**	**21.600**	**21.790-22.070**	**21.790-22.070**	**21.790-22.070**

3.3. Vastgestelde voornemens

Ten aanzien van de basisteams en operationele centra zijn de volgende 10 voornemens geïdentificeerd (zie Tabel 3.2).

Tabel 3.2. Vastgestelde voornemens basisteams en operationele centra

Voornemen	Status[15]
Regeerakkoord	
a. Basisteams - Wijk	1

[15] Status: 1. Wettelijk; 2. ministerie van JenV; 3. Korpsleiding; 4. Overig

b. Meldkamers - Wijk	
c. Basisteams - Inruil aspiranten	
d. Basisteams - Afronding	
Basisteams - Regeerakkoord - Extra middelen, vrijgestelde HOVJ	1
Basisteams - Inrichten Beslaghuis	2
Basisteams - Individuele Beoordeling slachtoffers	1
Basisteams - Inrichten ZSM	2
Basisteams - Brexit	2
Basisteams - Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie	2
Meldkamers - Compensatie Internationaal (LE)	3
Niet vertaald in begroting:	
Basisteams - Digitalisering	2
Basisteams - Hoger en anders opgeleiden	2

3.4. Onderbouwing voornemens

3.4.1. Voornemens met een vertaling binnen de begroting

Voor het merendeel van de voornemens is een financiële onderbouwing ontvangen, een schematisch overzicht van de bevindingen per voornemens is weergegeven in Appendix C. Enkele voornemens laten kleine inconsistenties zien, veroorzaakt door:

a) het hanteren van andere prijsniveaus per fte dan vastgelegd in de ‘normkosten 2017’; of

b) inconsistenties tussen het aantal fte’s van het voornemen binnen verschillende documenten. De financiële impact van deze inconsistenties is beperkt.

Bij twee voornemens is geen financiële onderbouwing aanwezig (nvt) op het niveau van de basisteams. Beide voornemens zien toe op een herallocatie van fte’s van de basisteams naar andere teams (Beslaghuis en ZSM). Het is aannemelijk dat voor dit type voornemens geen financiële onderbouwing wordt opgesteld.

Bij twee voornemens wordt opgemerkt dat de financiële onderbouwing in beperkte mate aanwezig is:

- Ten aanzien van het voornemen ‘Regeerakkoord – Afronding’ wordt opgemerkt dat de financiële onderbouwing beperkt is. Interne memo’s van de Politie geven aan dat binnen het Regeerakkoord circa €5 miljoen ruimte beschikbaar is, welke wordt ingezet voor de verdere versterking van de eenheden.[16] Een nadere onderbouwing van de wijze waarop de middelen worden ingezet, bijvoorbeeld op basis van een P*Q-onderbouwing, is niet aanwezig. Op basis van interviews met de afdeling SPP is een P*Q-onderbouwing geconstrueerd, deze is niet formeel vastgelegd.
- Het voornemen ‘compensatie internationaal’ kent een financiële P*Q-onderbouwing welke aansluit bij de normkosten 2017.[17] De financiële omvang van het voornemen is daarmee onderbouwd. Het voornemen ontvangt geen financiële bijdrage vanuit JenV en moet gedekt worden binnen de begroting van de Politie. De verschillende ontvangen documenten geven geen duidelijkheid over de wijze waarop dit voornemen gedekt/gefinancierd wordt. In interviews met de afdeling Financiën is vastgesteld dat het voornemen is opgevangen binnen de totale P-lasten.

[16] Politie, *getekende brief afronding RA.pdf,* 5 februari 2020
[17] Politie, *Opdrachtbrief 2e ronde formatie uitbreiding LE V1.pdf,* 27 maart 2019

Opbouw financiële reeks

De voornemens zijn vertaald in de begroting. Het bestand '(doel)formatie'[18] en inzicht in de formatiemutatie op het themaniveau[19] vormen de basis voor het vaststellen van deze vertaling. Twee voornemens zijn niet herleidbaar binnen de begroting; dit zijn herverdelingen binnen de operationele formatie (Beslaghuis en ZSM). De formatiemutatie is wel zichtbaar op het niveau van de basisteams.

In een interview met de afdeling SPP is bevestigd dat het voornemen 'Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie' specifiek het onderdeel met impact op de basisteams (10% HBO-opgeleide wijkagenten) verwerkt is in de personeelslasten zoals opgenomen in de begroting 2021 – 2025 (twee maal 5% omlabeling 'senior GGP' naar 'Operationeel Expert' met bijbehorende loonimplicaties). Opgemerkt wordt dat op basis van de begrotingsanalyse blijkt dat de financiële impact van dit Fiche tevens is opgenomen onder de M-lasten van de begroting (specifiek de onderdelen 'Verbindingen & Automatisering' en 'Beheer') [20]. Daarmee is deze lastenpost tweemaal opgenomen in de begroting (eenmaal P-lasten €1.890.000 en eenmaal M-lasten €2.100.000).

Uitgangspunten

De P-lasten binnen de begroting worden op totaal niveau berekend op basis van het SPP-model. P-lasten van een specifiek voornemen zijn in het SPP niet één-op-één herleidbaar. Om te komen tot een financiële reeks van deze voornemens is daarom gebruik gemaakt van gemiddelde P-lasten per schaal op basis van de begroting 2021-2025. Een overzicht van de financiële reeks per voornemen voor de reeks 2021 – 2025 is opgenomen in Tabel 3.3.

Tabel 3.3: Financiële reeks voornemens opgenomen binnen begroting

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Financiële vertaling	**10.484**	**25.962**	**26.590**	**26.950**	**33.073**
Regeerakkoord					
a. Basisteams - Wijk*	4.980	13.666	13.666	13.666	13.666
b. Meldkamers - Wijk	*Zie sub a.*				
c. Basisteams - Inruil aspiranten	*Herallocatie van fte's*				
d. Basisteams - Afronding		5.375	5.375	5.375	5.375
Basisteams - Regeerakkoord - vrijgestelde HOVJ					5.539
Basisteams - Inrichten Beslaghuis	*Herallocatie van fte's*				
Basisteams - Individuele Beoordeling slachtoffers	*Formatie reeds ingericht*				
Basisteams - Inrichten ZSM	*Herallocatie van fte's*				
Basisteams - Brexit	4.559	5.031	5.659	5.659	6.603
Basisteams - Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie**	945	1.890	1.890	1.890	1.890
Meldkamers - Compensatie Internationaal	*Formatie reeds ingericht*				
Waarvan in begroting Politie waargenomen	**10.484**	**25.962**	**26.590**	**26.590**	**33.073**
Delta	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

* Ten aanzien van het voornemen 'Regeerakkoord Wijk' is het totaal nog te realiseren binnen het betreffende voornemen opgenomen. Dit aantal is breder dan de basisteams. Een deel van de hier weergegeven Euro's zal daadwerkelijk neerslaan binnen de basisteams.
** Ten aanzien van het voornemen 'Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie' wordt opgemerkt dat deze lasten tweemaal binnen de begroting lijken opgenomen.

[18] Politie, *Sc 75 - Aanname document - bijlage 1 - Ontwikkeling doelformatie MPP 2021-2025_V02.xlsx,* 4 juli 2020
[19] Politie, *P&M Antwoorden Meldkamers+Basisteams (0105).xlsx, 29* oktober 2020
[20] Politie, *Bijlage Bijzondere Bijdragen.xls,* 23 juli 2020

3.4.2. Voornemens zonder financiële vertaling in de begroting

Binnen het thema basisteams zijn twee voornemens geïdentificeerd die nog geen financiële vertaling binnen de begroting kennen:

- Digitalisering
- Hoger & anders opgeleiden

Beide voornemens zijn onderdeel van de ontwikkelagenda GGP.[21] De ontwikkelagenda is onder meer onderdeel van de CAO-onderhandelingen 2018[22] en is benoemd in de meerjarige aanschrijving Politie 2021 – 2025.[23]

Beide voornemens bevinden zich op dit moment in de fase van visievorming. Een concreet plan dat financieel vertaald kan worden is niet aanwezig. Gezien de actualiteit en het maatschappelijk belang van beide voornemens is binnen dit onderzoek getracht op basis van expertsessies met de Politie en het ministerie van JenV een eerste indicatie te geven van de mogelijke financiële impact van deze voornemens. In de onderstaande paragrafen is een nadere onderbouwing per voornemen opgenomen.

3.4.3. Voornemen Digitalisering

In de ontwikkelagenda GGP met als subtitel 'Podium voor goed Politiewerk'[24] is beschreven dat de Politie een balans moet zien te vinden tussen het werken in wijk en web en 'wendbaar nabij' de burgers dient te zijn. De Politie dient zichtbaar en aanspreekbaar te zijn op het web, niet alleen reactief maar ook preventief. Dat houdt in een versterking van de dienstverlening via sociale media en de overstap van offline surveilleren naar online en offline surveilleren. Daarnaast digitaliseren veel traditionele vormen van criminaliteit. Ook districten en basisteams moeten de kennis in huis hebben om deze gedigitaliseerde traditionele zaken aan te kunnen pakken, het versterken van digitaal vakmanschap staat voorop.

Op basis van verschillende interviews en expertsessies met betrokkenen bij het voornemen 'Digitalisering' blijkt dat er nog geen concrete uitwerking van het ambitieniveau beschikbaar is. Ook de ontwikkelagenda GGP spreekt over een "wezenlijke vraag die opdoemt" bij het onderwerp digitalisering: "Namelijk hoe breed is de Politietaak ten aanzien van informatie die uit de digitale wereld wordt verkregen?". Daarom is in samenspraak met de Politie en JenV besloten een uitwerking te maken langs drie sporen:

1. Digitalisering van handhaving en toezicht
2. Digitaal vakmanschap
3. Digitalisering van criminaliteit

Onderstaand volgt een korte toelichting per spoor.

Spoor 1: Digitalisering van handhaving en toezicht

In de expertsessie van 1 december 2020 is ten aanzien van de digitalisering van handhaving en toezicht het voornemen geformuleerd om aan elk basisteam het budget van één digitaal wijkagent beschikbaar te stellen, een korte toelichting op de digitale wijkagent is opgenomen in Appendix D. Dit is een wens vanuit de portefeuille GGP maar is nog niet formeel vastgesteld door de Korpsleiding.

Doel van het basisteambudget is het geven van een boost op korte termijn aan de digitalisering binnen het basisteam, bijvoorbeeld door het invullen van een formatieplaats 'digitale wijkagent' of het inzetten van een digitale coach binnen de basisteams.

Hierbij wordt opgemerkt dat in de visie van de Politie er in de toekomst geen separate digitale wijkagenten zijn. Iedere toekomstige wijkagent opereert (ook) digitaal. Om deze toekomstvisie te

[21] Politie, *beleidsdocument ontwikkelagenda GGP DIGI.pdf,* oktober 2018
[22] Politie, *CAO onderhandelaarsresultaat-sector-Politie-2018-2020.pdf,* 14 september 2018
[23] Ministerie JenV, *Meerjarige aanschrijving Politie 2021-2025 versie LOVP.pdf,* 26 september 2019
[24] Politie, *beleidsdocument ontwikkelagenda GGP DIGI.pdf,* oktober 2018

bereiken is het belangrijk dat de basisteams zich ontwikkelen. Naast opleiding (zie spoor 2) is daarom dit spoor geïdentificeerd waarbinnen elk basisteam een budget ontvangt om de digitale ontwikkeling een boost te geven. Het betreffende budget heeft in lijn met de genoemde toekomstvisie een tijdelijk karakter; in de expertsessie is deze tijdelijkheid vertaald naar een budget voor een periode van circa 5 jaar.

Opbouw financiële reeks

De opgenomen financiële reeks hebben wij gebaseerd op de salariskosten, op basis van de normkosten voor een OS voor 1 digitale wijkagent schaal 8 (in lijn met een reguliere wijkagent) per basisteam (168).

Voor het opstellen van een indicatieve reeks in de tijd is de aanname gemaakt dat het budget voor digitalisering van handhaving en toezicht vanaf 2022 beschikbaar komen omdat de plannen nog moeten uitkristalliseren en dus eerder niet haalbaar wordt geacht. Omdat de basisteams de mogelijkheid hebben om de budgetten naar wens in te zetten (extra fte of inhuren coach) is geen ingroeiscenario gehanteerd.

Tabel 3.4: Financiële reeks voornemen digitalisering handhaving en toezicht

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Spoor 1 Digitalisering van handhaving en toezicht	0	21.600	21.600	21.600	21.600
Waarvan in begroting Politie waargenomen	0	0	0	0	0
Delta	**0**	**21.600**	**21.600**	**21.600**	**21.600**

Spoor 2: Digitaal vakmanschap

Spoor 2 beschrijft de kennisontwikkeling binnen de basisteams: het digitaal vakmanschap. Om mee te gaan met de ontwikkelingen in de maatschappij en de criminaliteit op het gebied van digitalisering is een basiskennisniveau vereist. Concreter betreft het bijvoorbeeld activiteiten zoals het aannemen of afhandelen van een aangifte over een cybercrimezaak. Het scholen/trainen van agenten uit de basisteams vraagt enerzijds opleidingstijd van agenten en anderzijds kosten voor bijvoorbeeld trainers en de ontwikkeling van een opleidingsprogramma.

Opbouw financiële reeks

Om tot een indicatie te komen van de benodigde investering voor kennisontwikkeling binnen de basisteams is in de expertsessie besloten te kijken naar twee referentiecasussen (zie Tabel 3.5): (Contra)-terrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) en een internationale referentie opleidingsbudget cybercrime (UK). De CTER referentie kent op onderdelen eenzelfde cursistenomvang en de UK referentie betreft een daadwerkelijke kostenreferentie voor het opleiden van agenten op het vlak van digitalisering. Hierbij is aangenomen dat er voor digitaal vakmanschap binnen de basisteams ca. 20.000 agenten bijscholing behoeven. Dit leidt tot een financiële indicatie met bandbreedte van €0,8 miljoen – €1,9 miljoen voor 20.000 agenten. De kosten van uren inzet per cursist zijn niet meegenomen in deze kostenopstelling.

Tabel 3.5. Financiële indicatie digitaal vakmanschap o.b.v. referentiecasus Politie

Casus	# cursisten	€ per cursist	Totaal €'000
Internationale referentie opleidingsbudget cybercrime (UK)[25]	39.438	€36,8	€1.451
Basistraject CTER[26]	25.900	€92,0	€2.383
Financiële indicatie digitaal vakmanschap o.b.v.			
- Referentie UK	*20.000*	*€36,8*	*€736*

[25] Parliament street, *Policing and cybercrime*, van http://parliamentstreet.org/wp-content/uploads/2018/03/Parliament-Street-Policing-and-Cybercrime.pdf ; wisselkoers d.d. 7/12/2020

[26] *Kostenanalyse opleiden CTER (2016),* Document: Kopie van capaciteitsbeslag 1 2xlsx.xlsx , aangeleverd door de Politie 3/12/2020

- CTER	*20.000*	*€92,0*	*€1.840*
Financiële indicatie digitaal vakmanschap			**€736 - €1.840**
Incl. inflatiecorrectie 2016-2020 van 2%			*€751 - €1.877*

De indicatief benodigde investering is ten behoeve van dit onderzoek vertaald naar een financiële reeks. Voor deze vertaling hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het ontwikkelen van een onderwijsprogramma vergt tijd. Ten behoeve van de financiële reeks is een ontwikkelperiode gehanteerd van twee jaar.
- In totaal moeten circa 20.000 leden van de basisteams worden opgeleid. Het is niet reëel dat 20.000 leden in één jaar worden opgeleid. Voor het opstellen van de financiële reeks is een aanname gemaakt van gemiddeld 5.000 cursisten per jaar met een ontwikkelperiode van circa 2 jaar. Het aantal haalbare cursisten per jaar en de daaruit volgende financiële reeks is afhankelijk van het aantal cursusuren (zie onderstaande indicatie). Op basis van de uitwerking van het cursusprogramma moet de financiële reeks herzien worden.
- De kosten van uren inzet per cursist zijn niet meegenomen in de kostenopstelling, op basis van de CTER referentie bedraagt de ureninzet per cursist indicatief 21,5 uur (20 uur e-learning / klassikaal plus 7% ziekteverzuim).

Op basis van de voornoemde aannames hebben wij de volgende indicatieve financiële reeks opgesteld:

Tabel 3.6: Financiële reeks voornemen digitaal vakmanschap

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Spoor 2 Digitaal vakmanschap[27]	0	0	190 - 470	190 - 470	190 - 470
Waarvan in begroting Politie waargenomen	0	0	0	0	0
Delta	**0**	**0**	**190 - 470**	**190 - 470**	**190 - 470**

Spoor 3: Digitalisering van criminaliteit

Spoor 3 beschrijft afhandeling van cybercrimezaken binnen de basisteams. Tegenover de dalende traditionele criminaliteitscijfers neemt cybercrime juist toe.[28]

Niet alle vormen van cybercrime hebben al een plek binnen de Politie (bijv. Whatsapp-fraude). Hierbij doemt de vraag op wie er verantwoordelijk is voor de afhandeling van dit soort zaken. Uit interviews blijkt dat de districtsrecherche enerzijds onvoldoende capaciteit heeft om alle cybercrimezaken op te pakken en anderzijds een aanpak hanteert welke beroep doet op de inzet van basisteams (bijvoorbeeld het voeren van 'stopgesprekken'). Een deel van de afhandeling van cybercrimezaken komt bij de basisteams te liggen. Dit kan zowel in de vorm van het opnemen van aangiften voor online fraude, als in de afhandeling van een zaak wanneer de dader in de wijk/regio woont.

De gesignaleerde toenemende digitale criminaliteit is op dit moment nog niet vertaald naar een ambitieniveau of voornemen op het niveau van de basisteams. Het maken van een financiële vertaling van deze ontwikkeling is op dit moment niet mogelijk. Indien de digitale criminaliteit leidt tot een het toenemend aantal aangiften met bijvoorbeeld opsporing ten gevolg, dan wordt deze ontwikkeling meegenomen in de DSP analyse in het kader van de vraag "is er voldoende formatie voor de bestaande taak". Het aantal aangiften is input in het DSP-model, waarin de 'bestaande taak' wordt geconfronteerd met de formatie of bezetting. Binnen dit onderzoek, in samenspraak met de Politie en

[27] Bedragen afgerond naar tientallen ('000)
[28] CBS, *'Minder traditionele criminaliteit, meer cybercrime'*, 2020, van https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/10/minder-traditionele-criminaliteit-meer-cybercrime Anneke Klerk, Investeringsplan ERD ZW en WGA en Sociale Zekerheidsregelingen vervroegd in eigen beheer, 2017

JenV, is besloten om spoor 3 niet te kwantificeren daar de visie nog in ontwikkeling is en een nadere concretisering financieel vooralsnog niet mogelijk is.

3.4.4. Voornemen hoger en anders opgeleiden

Het onderwerp 'Hoger en anders opgeleiden' kent een lange historie. In het inrichtingsplan 2012 en het 'Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie' (2016) werd reeds gesproken over het onderwerp (Inrichtingsplan: 20% wijkagent HBO werk- en denkniveau, 'Fiche: 10% wijkagent HBO-opgeleid'). In de ontwikkelagenda GGP komt het onderwerp 'hoger en anders opgeleiden' wederom aan bod: *"De roep om meer hoger opgeleiden bij de Politie leeft al jaren. De maatschappij en de Politieorganisatie zijn voortdurend in ontwikkeling."*. Op basis van verificatie interviews met de Politie, (Directie HRM en portefeuillehouder GGP), is vastgesteld dat het voornemen zoals benoemd in de ontwikkelagenda aanvullend is op eerdere voornemens en ambities (uitbreiding van de voornemens 20% wijkagent HBO werk- en denkniveau en 10% wijkagent HBO opgeleid).

De ontwikkelagenda GGP wordt op dit moment langs verschillende lijnen uitgewerkt in visies, waaronder in de visie 'naar een HBO-georiënteerde Politieorganisatie'. Ten tijde van schrijven van deze rapportage is deze visie nog niet definitief, een financiële uitwerking van deze visie in een delta financiële reeks is daarom niet mogelijk.

Binnen dit thema is in samenspraak met de Politie en JenV besloten een uitwerking te maken langs drie elkaar aanvullende sporen:

1. Realisatie & verwerking begroting - 20% wijkagent HBO-werk- en denkniveau
2. Realisatie & verwerking begroting - 10% wijkagent HBO-opgeleid
3. Visie hoger- en anders opgeleiden

Onderstaand volgt een korte toelichting per spoor.

Spoor 1: Realisatie & verwerking begroting - 20% wijkagent HBO-werk- en denkniveau

De ambitie '20% wijkagent HBO-werk- en denkniveau' komt voort uit het inrichtingsplan 2012.[29] In samenspraak met de Politie (onder andere afdeling SPP) is het volgende beeld opgesteld

Het behalen van de ambities benoemd in het inrichtingsplan op het vlak van een hoger werk- en denkniveau is in de praktijk moeizaam. Op dit moment realiseert de Politie tussen de 0,5-1% instroom aan HBO-opgeleid personeel per jaar (Politie-breed OS en NOS). Het thema wijkagent kent op dit moment de volgende functies en bijbehorende verhoudingen:

- Senior GGP: circa 80%
- Operationeel expert: circa 19%
- Operationeel specialist: circa 1%

De functie 'operationeel specialist' betreft een functie op HBO-niveau. Recentelijk is besloten om de functie 'operationeel expert' te kwalificeren als 'associate degree'; deze kwalificatie moet nog afgestemd worden met de vakbonden.

In lijn met internationale benaderingen wordt de 'associate degree' gekwalificeerd als HBO-werk- en denkniveau. Met de herkwalificatie van de functie 'operationeel expert' tot associate degree wordt de in het inrichtingsplan benoemde ambitie gerealiseerd. De herkwalificatie leidt niet tot salaris- of begrotingsconsequenties.

Spoor 2: realisatie & verwerking begroting – 10% wijkagent HBO opgeleid

Het voornemen '10% wijkagent HBO opgeleid' komt voort uit het 'Fiche: versterken gebiedsgerichte Politie'[30]. Binnen het Fiche is een bedrag geraamd van €1,1 miljoen, oplopend naar structureel €2,21 miljoen. In samenspraak met de Politie (onder andere afdeling SPP) is het volgende beeld opgesteld:

[29] Politie, *2012_12_inrichtingsplan.pdf,* december 2012
[30] Politie, *20161811Bestedingsplan GGP FEZ.docx,* november 2016

Het voornemen ‘10% wijkagent HBO-niveau’ is nog niet gerealiseerd. Binnen de P-lasten begroting 2021 – 2025 is de realisatie van dit voornemen trapsgewijs binnen twee jaar voorzien (5% per jaar over de jaren 2021 en 2022). De verwerking binnen de P-lasten is gericht op het omlabelen van 10% wijkagent van functieniveau ‘Senior’ (schaal 8) naar functieniveau ‘operationeel expert’ of ‘operationeel specialist’ (schaal 9).

De financiële impact kan bij benadering inzichtelijk worden gemaakt op basis van de gemiddelde loonkosten per schaal (zie Tabel 3.7). Deze financiële reeks is reeds opgenomen binnen het Fiche: versterken gebiedsgerichte Politie’ en wordt binnen dit thema niet vertaald in een separate financiële reeks.

Tabel 3.7. Indicatie financiële omvang voornemen

Gemiddelde P-lasten per fte (OS, 2020)		**Aantal wijkagenten**		**Financiële verwerking begroting**
Schaal 9 (A)	Schaal 8 (B)	Totaal[31]	10% (C)	
€82.060	€76.717	3.539	354	€1,89 miljoen

Spoor 3: Visie hoger- en anders opgeleiden

Tot slot resteert binnen het thema ‘hoger- en anders opgeleiden’ de vertaling van de visie ‘naar een HBO-georiënteerde Politieorganisatie’. Zoals eerder benoemd is deze visie nog niet definitief en vastgesteld door de Politie. De (mogelijke) financiële impact en daaruit volgende (delta-)financiële reeks kan pas worden opgesteld op het moment dat er meer duidelijkheid is op a) de definitieve visie en b) de geplande aanpak op portefeuille niveau.

In de expertsessies is benoemd dat de uitwerking van de visie enkele belangrijke aandachtspunten kent:

1. In de huidige aanpak realiseert de Politie circa 0,5 tot 1% hoger opgeleiden per jaar; een HBO-georiënteerde Politieorganisatie, met hogere aantallen HBO opgeleiden, vraagt gezien het huidige gerealiseerde tempo om een hernieuwde aanpak.
2. De financiële impact van de visie is uiteindelijke afhankelijk van de aanpak, onderwerpen als uitstroom, (zij)instroom en doorstroom en het dekken van de visie binnen de bestaande formatie versus dekking buiten bestaande formatie spelen daarbij een belangrijke rol.

[31] Politie, *Formatie peildatum 1-1-2020, DSP model, DSP 3.0.xlsx,* 2020

4. Thema 1a. Specifieke vraag basisteams

4.1. Context en opbouw hoofdstuk

Dit hoofdstuk gaat in op de specifieke vraag die binnen thema 1 gesteld is, te weten of er voldoende financiële & formatieruimte is om de bestaande taak uit te kunnen voeren. Omwille van de leesbaarheid wordt deze vraag voor zowel de basisteams als de meldkamers behandeld in een separaat hoofdstuk. Dit hoofdstuk beantwoordt deze vraag voor de basisteams, hoofdstuk 5 voor de meldkamers (operationele centra).

Dit hoofdstuk is daarmee als volgt opgebouwd. Paragraaf 4.2 geeft de conclusies van dit hoofdstuk. Paragraaf 4.3 gaat in op de analyse naar de benodigde formatieruimte op basis van het DSP-model van de Politie. Vervolgens analyseren wij in paragraaf 4.4 de benodigde financiële en formatieruimte op basis van de bevolkingsgroei.

4.2. Conclusies

Ten aanzien van de thema specifieke vraag voor de Basisteams concluderen wij dat de Politie voldoende formatieruimte beschikbaar heeft voor het uitvoeren van haar kerntaak. Naast de kerntaak voert de Politie contextwerk uit (lokaal en nationaal veiligheidsbeleid), we merken op dat de formatieruimte beschikbaar voor contextwerk fors verschilt per eenheid (van 3% tot 50%). Op basis van de beschikbare ruimte voor contextwerk is het aannemelijk dat enkele eenheden onvoldoende ruimte hebben om dit werk uit te voeren.

Een eenduidige doelstelling of onderbouwde aanname voor het uit te voeren contextwerk is niet beschikbaar. Een nadere duiding van de mate waarin de Politie naast haar kerntaak, contextwerk uitvoert is essentieel voor het beantwoorden van de binnen dit thema gestelde vraag.

Los van het advies om feitelijke inzichten aan te scherpen over de effecten van contextwerk geeft de ontwikkeling van de 8-uursmodaliteit naar de 9-uurmodaliteit plus roostermarge een duidelijke beweging weer dat, zeker regionaal, knelpunten gegroeid zijn in de beschikbare capaciteit.

Naast de benadering van de bestaande taak met behulp van het DSP model is een grofmazige analyse gemaakt naar de benodigde formatie aan de hand van de procentuele bevolkingsgroei in een jaar. Op basis van deze analyse concluderen we dat met de formatiebijstelling uit het regeerakkoord de bevolkingsgroei tot en met 2019 gedekt is, de bevolkingsgroei in 2020 is op basis van deze rekenregel onvoldoende gedekt. Tot en met mei 2020 is er een formatietekort van circa 43 fte.

Op basis van de huidige inzichten en analyses is het niet mogelijk om een sluitende uitspraak te doen op de vraagstelling. Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen C.

4.3. Analyse benodigde formatieruimte op basis van het DSP-model

Het in kaart brengen van de bestaande taak van de basisteams en het vertalen van deze bestaande taak naar benodigde capaciteit (fte's) wordt gedaan met behulp van het Dynamisch Simulatiemodel Politiecapaciteit (hierna DSP-model)[32]. Het DSP-model is een bestaand (extern technisch gevalideerd) model van de Politie, bedoeld voor strategische afwegingen. Het model wordt o.a. ingezet voor impactanalyses bij wets- en/of beleidswijzigingen.

Op basis van het DSP-model is een analyse gemaakt van de bestaande taak, overeenkomstig met de kerntaken van de basisteams zoals omschreven in het inrichtingsplan 2012[33] (noodhulp, opsporing, intake & service en handhaving).

[32] Politie, *DSP model, DSP 3.0.xlsx,* ontvangen 21 oktober 2020
[33] Politie, *2012_12_inrichtingsplan.pdf,* december 2012

Het DSP-model onderscheidt de wettelijke taak van nationale/lokale afspraken:

- Kernsterkte: voldoende capaciteit om 365 dagen per jaar, 24 uur per dag reactief aan de kerntaken te kunnen voldoen
- Contextwerk: proactief en planbaar werk; afspraken die vanuit het lokaal/nationaal integraal veiligheidsbeleid gemaakt worden (bijv. evenementen beveiliging, ME, demonstraties, bewakingseenheid etc.)

NB: het DSP-model simuleert een benadering van de werkelijkheid. Het model is gebouwd voor het maken van impactanalyses maar niet voor het volledig in kaart brengen van de bestaande taak.

4.3.1. Analyse berekeningswijze bestaande taak

De kwantificering van de bestaande taak naar benodigde capaciteit voor de kernsterkte is conform verwachting gebaseerd op verschillende inputgegevens en aannames:

- Inputgegevens:
  - Normen: waaronder 1 wijkagent op 5.000 inwoners
  - Data: waaronder aantallen meldingen, OZD's, aangiftes en omgevingskenmerken
- Aannames: waaronder prestatieafspraak aanrijtijden, afhandeltijden en netto beschikbare uren.

Op basis van processchema's zijn de inputgegevens, aannames en berekeningen zoals opgenomen in het DSP inzichtelijk gemaakt, zie Appendix E. Om inzicht te krijgen in de gevoeligheid en impact van de belangrijkste aannames in het DSP-model is een sensitiviteitsanalyse uitgevoerd (zie Tabel 4.1). Bij het inzichtelijk maken van de gevoeligheid is onderscheid gemaakt tussen aannames in relatie tot de kernsterkte en de aannames in relatie tot het contextwerk.

Tabel 4.1. Sensitiviteitsanalyse DSP-model belangrijkste aannames kernsterkte (in fte)

Aanname	Benodigde capaciteit o.b.v. huidige toepassing aannames	Aanname +10 % (delta)	Aanname -10 % (delta)
Noodhulp	5.217		
- Reactiepercentage (90%)		*n.v.t.*[34]	-1.322[35]
- Minimaal niet-gebruikte lege tijd (40%)[36]		+19	-17
Opsporing	3.706		
- Aandeel productief binnen dienst (80%)[37]		-307	+375
- Normtijden per delict categorie		+337	-337
Intake & service	592	*O.b.v. dienstverleningsconcept, in praktijk dikwijls hoger*	
Coördinatie	1.976	*O.b.v. norm 1:20 medewerkers*	
Subtotaal kernsterkte - uitvoerend[38]	***11.491***		
Aan kernsterkte gerelateerde functies			
- Wijkagenten	3.539	*O.b.v. formatie, norm wordt NL breed gehaald (1 fte op 4875 inwoners)*	

[34] Scenario +10% op reactiepercentage leidt tot een reactiepercentage van 99% wat een niet realistisch scenario betreft. Deze analyse is daarom hier niet nader inzichtelijk gemaakt.
[35] O.b.v. reactiepercentage 80% (i.p.v. 81%)
[36] De aanname 'minimaal niet-gebruikte lege tijd' betreft de minimale tijd die niet wordt aangewend voor het afhandelen van incidenten. Dit percentage geeft daarbij rekenschap aan het feit dat agenten niet 100% van de tijd incidenten kunnen afhandelen (productiviteit).
[37] Aanname 'Aandeel productief binnen dienst' geeft rekenschap aan het feit dat een agent niet 100% van zijn tijd productief kan zijn met de taak 'opsporing'.
[38] Uitvoerend = Noodhulp, Opsporing, Intake & service en Coördinatie

- Aspiranten	3.492	*O.b.v. formatie*	
- Leiding en ondersteuning	621	*Leiding o.b.v. norm 1:60 medewerkers, ondersteuning o.b.v. formatie*	
Totaal kernsterkte*	**19.142**		
- Bruto-netto inzetbare uren		+143	-139

* Ten gevolge van afronding is een lichte afwijking (± 1 fte) op totaalniveau zichtbaar

Aannames kernsterkte:

De meest gevoelige aanname ten aanzien van de kernsterkte is het reactiepercentage op noodhulp; het percentage Prio 1- en Prio 2-meldingen waar op tijd wordt aangereden (binnen 10 minuten). Het te behalen reactiepercentage is niet formeel vastgelegd. In interviews geeft de Politie aan dat het reactiepercentage van 90% een rekenregel/prestatieafspraak is geworden bij lokaal gezag en bestuur. De overige aannames laten relatief gezien kleinere gevoeligheden zien. Op basis van deze gevoeligheidsanalyse en de toelichting op het reactiepercentage concluderen wij dat de huidige toegepaste aannames een eerste indicatie geven van de benodigde capaciteit. Een overzicht van de impact van de overige aannames is opgenomen in Tabel 4.1.

Aannames contextwerk

Het contextwerk wordt binnen het DSP-model volledig gebaseerd op de aanname ‘stedelijkheidsfactor’, daarmee is het contextwerk afhankelijk en in grote mate gevoelig voor deze aanname. Een nadere uitwerking van de impact van deze aanname is separaat opgenomen onder paragraaf 4.3.4.

Voornemens met impact op bestaande taak basisteams in de toekomst

Op basis van is op basis van de interviews een inventarisatie gemaakt van voornemens die niet toezien op de basisteams maar in de toekomst mogelijk een impact hebben op de bestaande taak van de basisteams, bijvoorbeeld een verlichting van de werkdruk door uitbreiding van niet-operationele ondersteuning. Deze voornemens zijn niet verwerkt in het DSP-model. In totaal zijn er drie voornemens geïdentificeerd:

1. Uitbreiding ondersteuning basisteams (NOS)

Ter ondersteuning van de basisteams is besloten 1 fte per basisteam (NOS) in te richten (168 fte)[39]. Dit zou voor medewerkers van de basisteams moeten leiden tot een administratieve lastenverlichting. Een exacte analyse van de omvang van deze lastenverlichting en de impact die het heeft op de inzetbaarheid van de basisteams is nog niet te maken. Daarnaast zal de lastenverlichting met name komen te liggen bij de leidinggevenden binnen de basisteams. De verlichting zal daarmee niet tot weinig impact hebben op de beschikbare capaciteit voor de uitvoerende functies.

2. Extra planningscapaciteit basisteams (NOS)

De Politie start de komende twee jaar een ontwikkeltraject rond capaciteitsmanagement (CM), wat als doel heeft het implementeren van de professionaliseringsslag van capaciteitsmanagement met één uniform proces, sturingsmodel en gedragen cultuur. Ten aanzien van dit voornemen is nog geen uitgewerkt plan aanwezig. Wanneer het driejarige programma wordt volbracht zou dit voor medewerkers van de basisteams moeten leiden tot een administratieve lastenverlichting. Een exacte analyse van de omvang van deze lastenverlichting en de impact die het heeft op de inzetbaarheid van de basisteams is nog niet te maken. Daarnaast zal de lastenverlichting met name komen te liggen bij de leidinggevenden binnen de basisteams, waar planningstaken nu geborgd worden. De verlichting zal daarmee niet tot weinig impact hebben op de beschikbare capaciteit voor de uitvoerende functies.

[39] Politie, *02. Concept verslag KMTO 4 december 2019.doc,* 18 december 2019

3. Teams Bewaken en Beveiligen (RCCB[40])

Op dit moment zijn er 488 agenten binnen de basisteams met het taakaccent 'Bewakingseenheid' (BE). De BE is een neventaak en treedt op wanneer er een hoge waarschijnlijkheid is van dreiging en geweld, bijv. door het uitvoeren van persoonsbewaking. De BE is bedoeld om onmiddellijk weerstand te bieden aan het hogere geweldsniveau. Het beeld bestaat dat het aantal bedreigingen de afgelopen jaren is toegenomen, onder andere n.a.v. van de moord op advocaat D. Wiersum. De wens ligt er om per eenheid één team Bewaken en Beveiligen in te richten. Deze teams zouden werkzaamheden bij de BE kunnen wegnemen. Een exacte analyse van de omvang van deze lastenverlichting en de impact die het heeft op de inzetbaarheid van de basisteams is nog niet te maken.

4.3.2. Benodigde en beschikbare capaciteit voor kernsterkte

Het DSP-model simuleert de benodigde capaciteit voor de kernsterkte, een totaal van **19.142 fte**. Hierbij maakt het model onderscheidt tussen uitvoerende functies (medewerkers die werken op de noodhulp, opsporing, intake & service en coördinatie) en overige functies (wijkagenten, aspiranten en leiding & ondersteuning). In onderstaande tabel is het totaal benodigde capaciteit kernsterkte afgezet tegen de beschikbare formatie en bezetting (tabel 4.2).

Op basis van deze analyse blijkt dat er voldoende formatie en bezetting is voor het dekken van de bestaande taak. Hierbij wordt opgemerkt dat dit niet voor alle eenheden geldt, zo heeft de eenheid Zeeland-West-Brabant onvoldoende formatie om de kerntaak uit te voeren. In de onderstaande paragrafen volgt een nadere analyse van de kernsterkte naar uitvoerende functies en overige functies.

Tabel 4.2. Kernsterkte - Benodigde capaciteit versus formatie en bezetting 9-uurs modaliteit (in fte)

Eenheid	Benodigde kernsterkte	Formatie	% benodigd/ formatie	Bezetting	% benodigd/ bezetting
Amsterdam	1.397	2.254	62,0%	2.265	61,7%
Den Haag	2.142	3.174	67,5%	3.166	67,7%
Limburg	1.282	1.490	86,0%	1.473	87,0%
Midden-Nederland	2.203	2.588	85,1%	2.577	85,5%
Noord-Holland	1.416	1.766	80,2%	1.854	76,4%
Noord-Nederland	2.009	2.208	91,0%	2.235	89,9%
Oost-Brabant	1.486	1.688	88,0%	1.674	88,8%
Oost-Nederland	3.364	3.778	89,0%	3.811	88,3%
Rotterdam	2.182	2.840	76,8%	2.875	75,9%
Zeeland-West-Brabant	1.661	1.658	100,2%	1.668	99,6%
Totaal*	**19.142**	**23.443**	**81,7%**	**23.599**	**81,1%**

* Ten gevolge van afronding is een lichte afwijking (± 1 fte) op totaalniveau zichtbaar

Uitvoerende functies

Het DSP-model simuleert een benodigde capaciteit voor uitvoerende[41] functies van **11.491 fte**. Zowel op basis van formatie als bezetting blijkt dat er op totaal niveau voldoende capaciteit beschikbaar is voor het uitvoeren van de uitvoerende functies binnen de kernsterkte. Op eenheidsniveau zijn grote verschillen zichtbaar, waarbij het aandeel uitvoerend binnen de beschikbare formatie varieert van 49% tot 99% (tabel 4.3).

[40] RCCB = regionale conflict en crisisbeheersing
[41] Uitvoerend = Noodhulp, Opsporing, Intake & service en Coördinatie

Tabel 4.3. Uitvoerende functies - Benodigde capaciteit versus formatie en bezetting 9-uurs modaliteit (in fte)

Eenheid	Benodigd uitvoerend	Formatie uitvoerend	% benodigd/ formatie	Bezetting uitvoerend	% benodigd/ bezetting
Amsterdam	843	1.715	49,2%	1.698	49,6%
Den Haag	1.279	2.337	54,7%	2.020	63,3%
Limburg	773	1.000	77,3%	1.001	77,2%
Midden-Nederland	1.350	1.752	77,1%	1.676	80,5%
Noord-Holland	908	1.272	71,4%	1.256	72,3%
Noord-Nederland	1.238	1.460	84,8%	1.679	73,7%
Oost-Brabant	856	1.072	79,9%	1.103	77,6%
Oost-Nederland	2.042	2.461	83,0%	2.605	78,4%
Rotterdam	1.184	1.864	63,5%	1.775	66,7%
Zeeland-West-Brabant	1.018	1.024	99,4%	1.053	96,7%
Totaal*	**11.491**	**15.956**	**72,0%**	**15.866**	**72,4%**

* Ten gevolge van afronding is een lichte afwijking (± 1 fte) op totaalniveau zichtbaar

Overige functies

De benodigde capaciteit voor wijkagenten, aspiranten en ondersteuning (administratie) wordt in het DSP-model op basis van formatie meegenomen. De norm voor het benodigd aantal wijkagenten wordt NL-breed gehaald (1 fte op 4875 inwoners).[42] Het DSP-model simuleert een benodigde capaciteit voor leiding van 621 fte (op basis van de norm Politiekundigen in basisteams 1 op 60 medewerkers[43]). Er is onvoldoende formatie (en bezetting) beschikbaar om aan deze benodigde capaciteit te kunnen voldoen (tabel 4.4).

Tabel 4.4. Overige functies - Benodigde capaciteit versus formatie en bezetting 9-uurs modaliteit (in fte)

Eenheid	Wijkagenten	Aspiranten	Leiding en ondersteuning
Amsterdam	241	249	65
Den Haag	399	374	90
Limburg	225	241	43
Midden-Nederland	382	400	71
Noord-Holland	304	160	44
Noord-Nederland	346	365	60
Oost-Brabant	285	304	42
Oost-Nederland	636	595	91
Rotterdam	401	528	70
Zeeland-West-Brabant	322	276	45
Totaal benodigde capaciteit – overige functies*	**3.539**	**3.492**	**621**
Formatie overige functies	**3.539**	**3.492**	**457**
% benodigd / formatie	100%	100%	136%
Bezetting overige functies	**3.475**	**3.712**	**546**
% benodigd / bezetting	102%	94%	114%

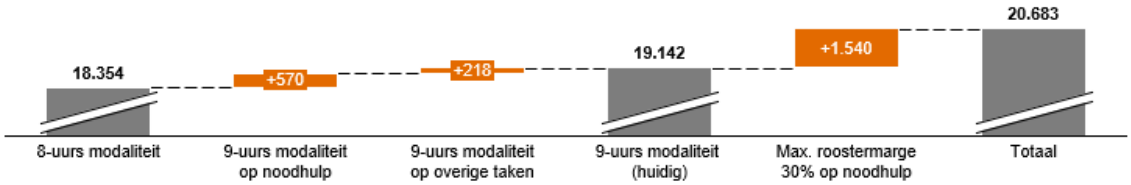
* Ten gevolge van afronding is een lichte afwijking (± 2 fte) op totaalniveau zichtbaar

[42] 4 van de 10 regionale eenheden zit boven de 1:5000 norm, 90 van de 168 basisteams zit boven de 1:5000 norm (waarvan 6 boven de 1:6000)
[43] Politie, *Inrichtingsplan 2012*

Op basis van de analyse naar de kernsterkte concluderen wij dat op totaal niveau voldoende formatie aanwezig is voor het uitvoeren van de taken binnen de kernsterkte. Hierbij wordt opgemerkt dat de ruimte per eenheid fors uiteenloopt. Op basis van de analyse naar de uitvoerende functies blijkt dat drie eenheden meer dan 80% van de uitvoerende capaciteit nodig hebben voor het uitvoeren van de taken binnen de kernsterkte. Rekening houdend met het contextwerk dat tevens door de uitvoerende functies moet worden uitgevoerd achten wij het aannemelijk dat er op eenheid niveau sprake is van formatietekort. De omvang van dit tekort valt op basis van huidig beschikbare informatie niet te becijferen.

4.3.3. Benodigde en beschikbare capaciteit voor kernsterkte - Impact modaliteiten

In de stuurgroep van 19 november 2020 is gevraagd om binnen de thema-specifieke vraag van de basisteams tevens een analyse te maken naar de impact van de wijziging van modaliteiten (van 8-uur naar 9-uurs modaliteit[44]).



Figuur 4.1. Impact wijziging 8-uurs modaliteit naar 9-uurs modaliteit op benodigde capaciteit kernsterkte (in fte)

De wijziging van de 8-uurs modaliteit naar de 9-uurs modaliteit laat op basis van het DSP-model een stijging in benodigde capaciteit voor de kernsterkte zien van **788 fte**. Het 'extra' aantal fte van 788 is verwerkt in de analyse zoals opgenomen in paragraaf 4.2.2, deze cijfers gaan uit van een 9-uurs modaliteit.

Op basis van de DSP rekensystematiek heeft de modaliteitswijziging impact op de taken noodhulp en coördinatie, voor deze taken rekent het DSP model met een vast aantal benodigde diensten. De overige taken ondervinden binnen het DSP model geen impact van de modaliteitswijziging omdat de modaliteitswijziging leidt tot een wijziging van het benodigde aantallen diensten (en daarmee een gelijkblijvend aantal fte).

Uit interviews blijkt dat voor het vullen van de 24-uurs functie (noodhulp) extra capaciteit wordt ingepland om vooraf rekening te houden met eventuele ziektemeldingen en/of overige uitval. Verschillende scenario's voor een roostermarge op de noodhulp zijn denkbaar. In Figuur 4.1 is het maximum scenario weergegeven van een roostermarge van 30%, gebaseerd op een analyse van Haagsma advies[45]. Het hanteren van een roostermarge op noodhulp van 30% leidt tot een additionele benodigde capaciteit voor kernsterkte van **1.540 fte**. Op basis van de analyse binnen het DSP-model blijkt dat er op totaalniveau voldoende formatie is voor het uitvoeren van de kernsterkte inclusief een roostermarge van 30%. Hierbij merken we op dat op eenheidsniveau zonder het hanteren van een roostermarge reeds een formatieve uitdaging ligt (zie paragraaf 4.3.2). Het hanteren van de hiervoor benoemde roostermarge vergroot de formatieve uitdaging groter voor deze eenheden.

In relatie tot de voorgaande analyse geeft de Politie aan dat alle claims sinds de vorming van de Nationale Politie rekenen met een kengetal van 1.250 netto beschikbare uren per fte. Op basis van deze netto beschikbare uren per fte geldt voor functies in een 24-uurs systematiek dat bij een 8-uurs modaliteit circa 7 fte benodigd is voor het invullen van één 24-uurs functie.
Uitgaande van een ongewijzigd aantal diensten leidt het hanteren van een 9-uurs modaliteit tot inefficiëntie, waardoor circa 7,9 fte benodigd is voor het invullen van één 24-uurs functie. Indien daarnaast rekening wordt gehouden met een roostermarge stijgt deze verhouding richting 10,2 fte voor de invulling van één 24-uurs functie. Zie tevens onderstaande tabel:

[44] De wijziging van 8 naar 9-uurs modaliteit komt voort uit de CAO jaar '98/99
[45] Haagsma advies, *Analyse inzetbaarheid Politie,* 4 september 2018

Tabel 4.5: Berekening fte-verhouding voor één 24-uurs functie

Eenheid	Berekeningswijze	Resultaat
Één 24-uurs functie		
Uren per jaar	365 dagen x 24 uur per dag	8.760 uur
Diensten per jaar	365 dagen x 3 diensten per dag	1.095 diensten
Aantal netto beschikbare uren per fte		1.250 uur
Fte-verhouding 8 uurs modaliteit	(1.095 diensten x 8 uur per dienst) / 1.250 uur	1 : 7,0
Fte-verhouding 9 uurs modaliteit	(1.095 diensten x 9 uur per dienst) / 1.250 uur	1 : 7,9
Fte-verhouding 9 uurs modaliteit + 30% planningsmarge	(1.095 diensten x 9 uur per dienst x 1,3) / 1.250 uur	1 : 10,2

Op basis van de in deze paragraaf benoemde analyses is het aannemelijk dat de invulling van 24-uur diensten, in combinatie met de modaliteitenwijziging, de beschikbare capaciteit van de basisteams voor de uitvoering van de bestaande taak onder druk heeft gezet.

4.3.4. Benodigde en beschikbare capaciteit voor contextwerk

Naast de benodigde capaciteit voor kernsterkte is, op basis van het DSP-model, gemiddeld 28% capaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van contextwerk. Tussen de verschillende eenheden bestaat sterke variatie in beschikbare capaciteit voor contextwerk, variërend van 3% tot 50% op basis van bezetting (tabel 4.5). Deze beschikbare marge wordt door de basisteams op dit moment inzet voor contextwerk.

Tabel 4.6. Beschikbare capaciteit voor contextwerk, 9-uurs modaliteit t.o.v. formatie en bezetting (in % van fte)

Eenheid	Aandeel benodigde capaciteit KS uitvoerend[46] t.o.v. formatie uitvoerend	Beschikbare capaciteit voor contextwerk	Aandeel benodigde capaciteit KS uitvoerend[47] t.o.v. bezetting uitvoerend	Beschikbare capaciteit voor contextwerk
Amsterdam	49%	51%	50%	50%
Den Haag	55%	45%	63%	37%
Limburg	77%	23%	77%	23%
Midden-Nederland	77%	23%	81%	19%
Noord-Holland	71%	29%	72%	28%
Noord-Nederland	85%	15%	74%	26%
Oost-Brabant	80%	20%	78%	22%
Oost-Nederland	83%	17%	78%	22%
Rotterdam	64%	36%	67%	33%
Zeeland-West-Brabant	99%	1%	97%	3%
Totaal	**72%**	**28%**	**72%**	**28%**

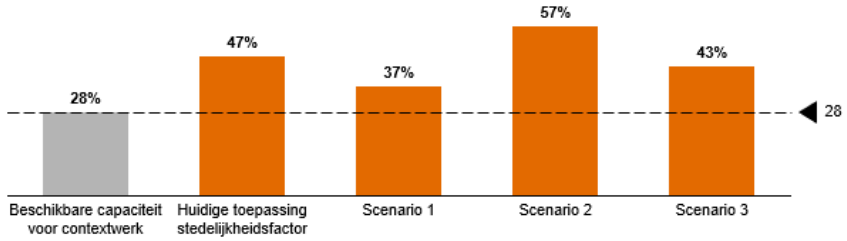
De benodigde capaciteit voor contextwerk wordt in het DSP-model benaderd door middel van een stedelijkheidsfactor: op basis van de omgeving-adressendichtheid (OAD) wordt de minimaal benodigde marge (%) van de bezetting voor contextwerk benaderd. Deze marge varieert van 25% tot 60%. De gehanteerde marge van 25% tot 60% kent geen nadere onderbouwing. Om inzicht te krijgen in de gevoeligheid en impact van de stedelijkheidsfactor zijn drie scenario's doorgerekend (zie Figuur 4.2):

- Scenario 1 – 10% lagere marge percentages
- Scenario 2 – 10% hogere marge percentages

[46] Uitvoerend = Noodhulp, Opsporing, Intake & service en Coördinatie
[47] Uitvoerend = Noodhulp, Opsporing, Intake & service en Coördinatie

- Scenario 3 – aanpassing variatie stedelijkheidsfactor

OAD[48]	Huidige toepassing stedelijkheidsfactor	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
> 0	25%	15%	35%	30%
> 500	30%	20%	40%	35%
> 1.000	40%	30%	50%	40%
> 1.500	50%	40%	60%	45%
> 2.500	60%	50%	70%	50%



Figuur 4.2. Stedelijkheidsfactor: minimale marge (%) van beschikbare capaciteit benodigd voor contextwerk (in %)

In de basisanalyse (met toepassing huidige stedelijkheidsfactor) is er een beschikbare capaciteit voor contextwerk van circa 28% tegen een benodigde capaciteit van gemiddeld 47%. Dit laatste percentage komt voort uit toepassing van de stedelijkheidsfactor. Dit betekent dat er circa 19% aan tekort aan beschikbare fte wordt geraamd ten opzichte van de huidige bezetting.

Op basis van de scenario-analyse varieert het tekort aan fte's van 9% tot circa 29% ten opzichte van de bezetting, gelijk aan **1.477 tot 4.650 fte**. Op basis van deze scenario-analyse wordt geconcludeerd dat de mate waarin basisteams in staat zijn de volledige bestaande taak (kernsterke en contextwerk) uit te voeren met de huidige bezetting dan wel formatie in grote mate afhankelijk is van de gehanteerde stedelijkheidsfactor.

De impact van de stedelijkheidsfactor op de vraag of er voldoende formatieruimte is om de bestaande taak uit te voeren en de beperkte mate van onderbouwing van de stedelijkheidsfactor maken dat een nadere analyse naar de inhoud van het contextwerk noodzakelijk is om te beoordelen wat de benodigde capaciteit is voor het uitvoeren van de bestaande taak.

4.4. Benodigde financiële en formatieruimte op basis van bevolkingsgroei

Naast de uitwerking via het DSP-model is het mogelijk om een grofmazige benadering te maken van de benodigde financiële en formatieruimte op basis van de bevolkingsgroei. Het uitgangspunt is dat de procentuele bevolkingsgroei een indicatie is van de benodigde groei aan fte's binnen de basisteams, waarbij we kijken naar de bevolkingsgroei vanaf het jaar 2016 (voorgaande P/M onderzoek).

Op basis van de analyse naar de bevolkingsgroei blijkt dat de bevolkingsgroei tot en met 2019 gedekt is binnen de formatie (stijging formatie basisteams door Regeerakkoord). Tot en met mei 2020 leidt de bevolkingsgroei tot een formatietekort van circa 43 fte (zie Tabel 4.6).

Tabel 4.7. Formatieontwikkeling basisteams (excl. aspiranten) t.o.v. bevolkingsgroei (in fte)

	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019	31-5-2020
Aspiranten	3.978	3.978	3.970	3.631	3.492
Basisteams excl. aspiranten	19.617	19.626	19.717	20.002	20.093[49]

[48] OAD = Omgevingsadressendichtheid; NB: OAD per buurt, gewogen opgeteld o.b.v. adressen tot basisteam
[49] Betreft de formatie inclusief team havens en teams grenstoezicht, deze teams worden niet gesimuleerd in het DSP-model wegens afwijkende taken. De formatie in deze tabel is daardoor hoger dan de formatie weergegeven onder de analyses in het kader van het DSP-model.

Inwoners NL (CBS)	16.979.120	17.081.084	17.181.084	17.282.163	17.427.806
Theoretische ontwikkeling basisteams excl. aspiranten (indien groei gelijk aan % bevolkingsgroei)		*19.735*	*19.851*	*19.967*	*20.136*
Delta t.o.v. theoretische groei basisteams excl. aspiranten		**-109**	**-134**	**35**	**-43**

5. Thema 1b. Specifieke vraag Meldkamers (OC's)

5.1. Context en opbouw hoofdstuk

De OC's bestaan uit regionale eenheden (DROC) en een landelijke eenheid (DLOC). De DROC's laten al verschillende jaren een overbezetting zien, terwijl de DLOC een kleine onderbezetting kent (125 fte OS-formatie en 110 fte OS-bezetting, per 31 mei 2020)[50]. De specifieke vraagstelling 'is er voldoende financiële en formatieruimte om de bestaande taak uit te voeren' focust zich binnen dit onderzoek op de DROC's.

Dit hoofdstuk gaat in op de specifieke vraag die binnen thema 1 gesteld is, te weten of er voldoende financiële & formatieruimte is om de bestaande taak uit te kunnen voeren. Dit hoofdstuk beantwoordt deze vraag voor de meldkamers (operationele centra).

Dit hoofdstuk is daarmee als volgt opgebouwd. Paragraaf 5.2 geeft de conclusies van dit hoofdstuk. Paragraaf 5.3 beschrijft de ontwikkelingen rond de operationele centra sinds 2012 tot en met heden. Vervolgens geeft paragraaf 5.4 op basis van deze ontwikkelingen een inschatting van de benodigde financiële en formatieruimte voor de uitvoering van de bestaande taak door te kijken naar de huidige bezetting, de kwantificering van de 24-uursbezetting en de gevolgen van het terugbrengen van de regionale meldkamers van 13 naar 10.

5.2. Conclusies

Op basis van de huidige inrichting van de OC's, de beschikbare rapporten over de meldkamer en de gerealiseerde overbezetting concluderen we dat het aannemelijk is dat er op dit moment onvoldoende formatieruimte beschikbaar is voor het uitvoeren van de bestaande taak (circa 188 fte-tekort).

Op dit moment moeten nog drie OC's worden samengevoegd, wat leidt tot een efficiency binnen de meldkamers. Afhankelijk van de gerealiseerde efficiency kan het hier genoemde tekort dalen tot circa 52 fte-tekort.

Bij voornoemde cijfers wordt opgemerkt dat de Politie in Q1 2021 een nieuwe processflow voor de OC's gaat opstellen die invulling geeft aan de bestaande taak zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. De voorziene samenvoegingen en de ontwikkeling van de LMS worden hierin meegenomen. Alvorens te spreken over een formatietekort en een bijbehorende financiële reeks is het wenselijk om de acties in Q1 2021 af te wachten.

Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen C.

5.3. Ontwikkelingen DROC's

Ontwikkeling formatie DROC's

Sinds de vaststelling van het inrichtingsplan 2012 zijn er in beperkte mate wijzigingen doorgevoerd in de formatie van de OC's (d.w.z. een stijging met circa 20 fte in de regionale meldkamers en een stijging met 9 fte in de landelijke meldkamer). In de interviews met verschillende experts (LMS, OC en Directie IV) binnen de Politie is aangegeven dat sinds het inrichtingsplan 2012 er verschillende (maatschappelijke) ontwikkelingen hebben plaatsgevonden met impact op het takenpakket van de meldkamers (zowel verzwaringen als verlichtingen). Deze taakwijzigingen zijn niet vertaald naar formatie (kwantitatief of kwalitatief). Een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen zoals opgehaald binnen de interviews is onderstaand weergegeven:

[50] Politie, *P&M Antwoorden Meldkamers+Basisteams (0105).xlsx,* 29 oktober 2020

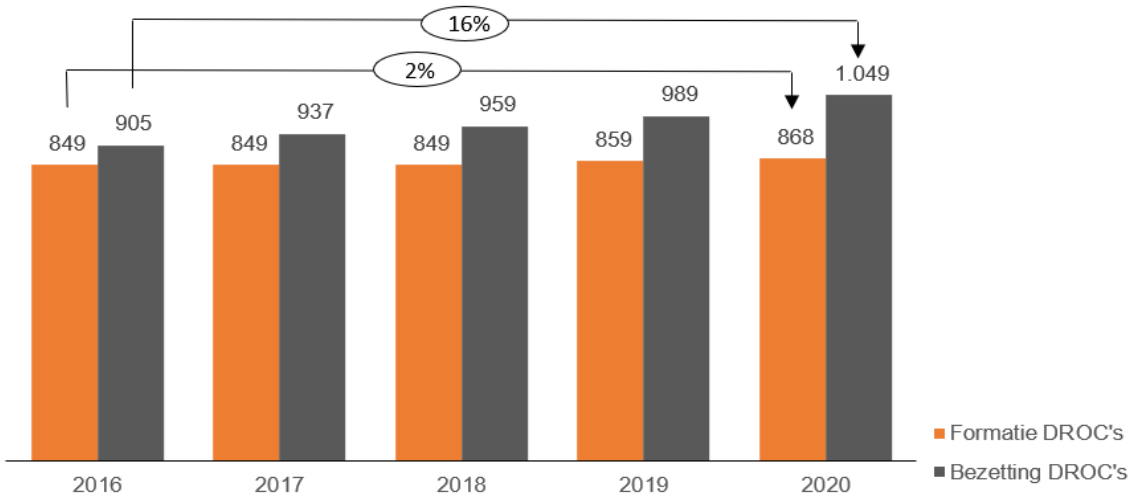
- Wijzigingswet meldkamers;
- Vorming van de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS);
- Transitie van aanname/intake via telefonie naar multi-channel (beeld, social media, sensoren, gewijzigde verhouding publiek-privaat, e-call, etc.);
- Wijziging oriëntatie van reactief naar proactief;
- Nieuwe samenwerkingsvormen en nieuwe vormen van strategische allianties;
- Andere verhoudingen en andere verbindingen met informatieorganisaties van de Politie en andere partners (binnen en buiten het meldkamerdomein);
- Technologische ontwikkelingen inclusief de komst van nieuwe systemen en nieuwe applicaties.

Op basis van de interviews is vastgesteld dat de formatie OC's zoals opgenomen in het inrichtingsplan 2012 uit gaat van het samenvoegen van OC's (van 20 OC's naar 10 OC's) en de vorming van de LMS, met bijbehorende efficiencyvoordelen.

Ontwikkeling bezetting DROC's

Uit interviews blijkt dat de groep sectorhoofden-OC forse capaciteitsproblemen ervaart bij de OC's. In de praktijk wordt de noodzakelijke bezetting (ofwel de waterlijn) door centralisten in verschillende OC's niet behaald. Daarnaast blijkt op basis van de interviews dat de 24-uurs bezetting voor de OVD-OC niet wordt gerealiseerd op alle OC's. Het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid en het Agentschap Telecom over de continuïteit van de meldkamers (november 2019)[51] beaamt dit en benoemt dat de regionale meldkamers nog steeds zeer kwetsbaar zijn.

Verschillende OC's hebben de feitelijke bezetting uitgebreid (overbezetting) in afstemming met de regionele eenheidsleiding. Deze uitbreiding is gerealiseerd met tijdelijke maatregelen met het oog op de mogelijk te realiseren efficiencyvoordelen vanuit het samenvoegen van meldkamers en de komst van de LMS[52]. De genoemde bezettingsuitbreiding is in Figuur 5.1 inzichtelijk gemaakt.



Figuur 5.1. Ontwikkeling formatie en bezetting OC's totaal 2016-2020 (in fte)

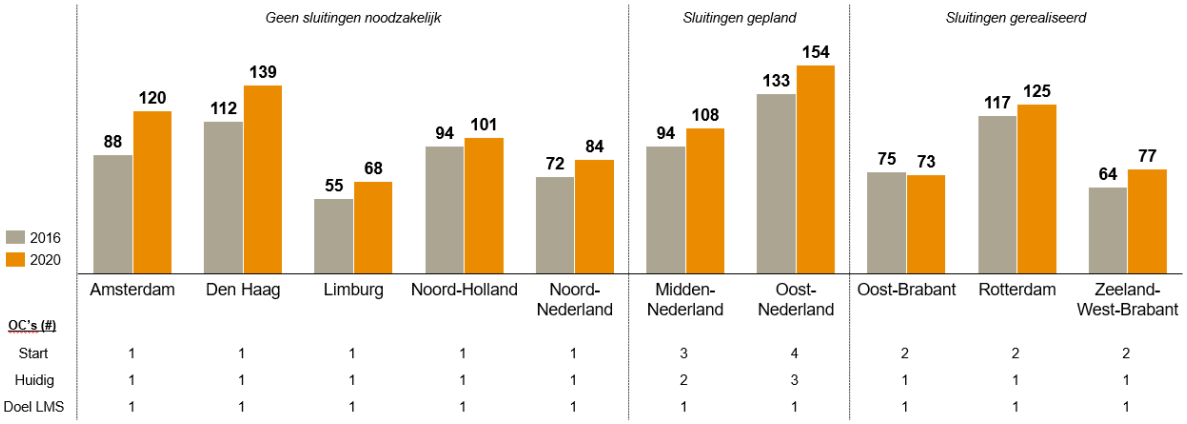
Een nadere specificatie van de bezetting- en formatiecijfers naar functieniveau is weergegeven in Appendix F.

[51] Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Continuïteit van meldkamers*, 2019, van https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2019/09/06/continuiteit-van-meldkamers

[52] Politie, 20150811, 03b. 02. KLO notitie onderbezettingen OC def versie .doc, 11 augustus 2015

Ontwikkeling samenvoeging meldkamers regionale DROC's

Zoals in voorgaande paragrafen benoemd worden efficiencyvoordelen verwacht van het samenvoegen van de verschillende regionale OC's en de LMS. De LMS is nog steeds in ontwikkeling en de impact van de LMS op de OC's is nog niet inzichtelijk. Het samenvoegen van de verschillende regionale OC's is wel vol in uitvoering. Onderstaand figuur geeft inzicht in de samenvoeging van OC's en de bijbehorende bezettingsontwikkeling.



Figuur 5.2. Ontwikkeling bezetting regionale OC's per eenheid (in fte)

Op basis van Figuur 5.2 blijkt dat alle OC's een stijging in de bezetting hebben laten zien sinds 2016, met uitzondering van Oost-Brabant.

Gemiddeld genomen laten de OC's zonder samenvoeging een hogere bezettingsstijging zien dan de OC's met samenvoeging. Omdat hier mogelijk het effect van het inlopen van 'onderbezetting' in zit is eenzelfde analyse uitgevoerd gecorrigeerd voor eventuele onderbezetting, zie Tabel 5.1. Op basis van deze tabel hebben de OC's zonder samenvoeging een hogere overbezetting gerealiseerd dan de OC's met samenvoegingen. De analyse naar de impact van de samenvoegingen is een cijfermatige analyse; eventuele lokale of regionale context is hierin niet meegenomen. Op basis van deze analyses is het niet mogelijk om conclusies te trekken over de impact van de samenvoegingen, anders dan 'het is aannemelijk dat samenvoegingen leiden tot efficiency voordelen'.

Tabel 5.1. Overbezettingsontwikkeling ten opzichte van formatie dan wel bezetting per OC (gerealiseerd)

OC	# OC's	Formatie 31-12-2016	Bezetting 31-12-2016	Bezetting 31-5-2020	Stijging %
Amsterdam	1	99	88	120	22,2%
Den Haag	1	90	112	139	23,5%
Limburg	1	56	55	68	21,9%
Noord-Holland	1	77	94	101	6,8%
Noord-Nederland	1	74	72	84	17,1%
Midden-Nederland	3 =>2	83	94	108	14,3%
Oost-Nederland	4 =>3	137	133	154	12,7%
Oost-Brabant	2 =>1	70	75	73	-3,2%
Rotterdam	2 =>1	94	117	125	7,2%
Zeeland West Brabant	2 =>1	70	64	77	10,2%

5.4. Voldoende financiële- en formatieruimte voor uitvoering bestaande taak

In de voorgaande paragrafen zijn de verschillende invloeden op de OC's (taakwijzigingen, gerealiseerde overbezetting en samenvoeging van de OC's) inzichtelijk gemaakt. Voor de

beantwoording van de vraag “is er voldoende financiële en formatieruimte beschikbaar is om de bestaande taak uit te voeren” hebben we, in afstemming met de experts van de Politie naast de voornoemde invloeden de volgende aannames gehanteerd om te komen tot een indicatie van de benodigde formatie:

1. De capaciteitsproblemen worden hoofdzakelijk ervaren binnen de regionale OC’s en niet de Landelijke Eenheid. De analyse naar de bestaande taak richt zich daarom op de regionale OC’s (DROC’s);
2. De huidige (over)bezetting van de 24-uursfuncties (d.w.z. functies ‘generalist’ en ‘senior meldkamer en OVD-OC’) vormt de basis voor de kwantificering van de minimaal benodigde formatie voor dit deel van de bestaande taak. Voor de overige functies wordt aangesloten bij de huidige formatie;
3. Op dit moment wordt de 24-uursbezetting 1 OVD-OC per meldkamer niet behaald. De kwantificering van dit deel van de bestaande taak vindt separaat plaats; en
4. Op dit moment zijn er nog dertien regionale meldkamers, deze worden teruggebracht tot tien regionale meldkamers. Voor de kwantificering van de minimaal benodigde formatie voor de bestaande taak wordt door middel van enkele scenario’s de impact van deze daling in kaart gebracht.

5.4.1. Overbezetting per 24-uursfunctie + inschatting OVD-OC

De gerealiseerde overbezetting kan als basis worden genomen voor het bepalen van de benodigde formatie voor de bestaande taak. Een uitzondering op deze benadering is de functie ‘operationeel expert GGP’. Op basis van interviews is gebleken dat binnen de huidige DROC’s een 24-uurs bezetting op de functie ‘operationeel expert GGP’ niet wordt gerealiseerd. Voor het bepalen van de benodigde formatie voor de bestaande taak is voor deze functie een separaat maximum weergegeven op basis van de verhouding 1:9 (9-uurs modaliteit plus planningsmarge).[53]

In Tabel 5.2 is op basis van de (overbezetting) en de functie ‘operationeel expert GGP’ een weergave gemaakt van de benodigde delta formatie, in totaal 188 fte.

Tabel 5.2. Benodigde delta formatie regionale OC’s op basis van overbezetting

Benodigd bestaande taak 13 DROC’s	Schaal	Formatie 2020	Bezetting 2020	Benodigd 2020	Delta
Generalist Meldkamer	7	592	622	622	+29
Senior Meldkamer	8	157	285	285	+128
Operationeel Expert GGP	9	87	103	Max 117	+31
Subtotaal 24-uurs functies		***836***	***1.010***	**1.024**	**+188**
Overig (niet 24-uurs functie)	Divers	32	39	32	0
Totaal (fte’s)		***868***	***1.049***	**1.056**	**+188**

5.4.2. Indicatieve impact samenvoeging meldkamers

Op dit moment moeten een tweetal regio’s de OC’s nog samenvoegen. Deze samenvoeging zal naar verwachting leiden tot efficiency in de benodigde formatie. De impact van samenvoegingen van OC’s in het verleden geven onvoldoende een kader voor de mogelijke efficiency van toekomstige sluitingen. Tabel 5.3 schetst daarom vier efficiency scenario’s met daarbij de benodigde delta voor de uitvoering van de bestaande taak.

Tabel 5.3. Benodigde delta formatie regionale OC’s inclusief efficiency samenvoeging meldkamers

Delta benodigd bestaande taak - 10 DROC’s	10%	25%	50%	100%

[53] Haagsma advies, *Analyse inzetbaarheid Politie,* 4 september 2018

Midden Nederland – generalist & senior meldkamer	- 4,8	- 12,1	- 24,1	- 48,2
Oost Nederland – generalist & senior meldkamer	- 4,6	- 11,4	- 22,9	- 45,7
Samenvoeging 3 meldkamers - OVD-OC	- 27,0	- 27,0	- 27,0	- 27,0
Aantal fte's efficiency	*- 36*	*- 50*	*- 74*	*- 121*
Delta benodigd bestaande taak (fte's)	***+152***	***+138***	***+114***	***+67***

5.4.3. Overzicht benodigde financiële en formatie ruimte voor de bestaande taak

Op basis van de voornoemde fte-cijfers kan een indicatie worden gegeven van de benodigde formatie voor de uitvoering van de bestaande taak (zie Tabel 5.4). Hierbij wordt een minimum- en maximumscenario inzichtelijk gemaakt. Het maximumscenario gaat uit van 13 DROC's en het minimum scenario gaat uit van 10 DROC met een efficiency van 100% op de nog samen te voegen DROC's.

In beide scenario's is sprake van onvoldoende financiële en formatieruimte voor de uitvoering van de bestaande taak. Indien de samenvoeging van de drie DROC's leidt tot een hoge efficiency dan is het te overbruggen aantal fte's beperkt tot circa 67.

Tabel 5.4. Delta benodigde formatie & financiële ruimte voor uitvoering bestaande taak

Benodigd bestaande taak	Schaal	Min delta fte's	Min delta €	Max delta fte's	Max delta €
Generalist Meldkamer	7	+ 12	1,41 mln	+ 29	3,48 mln
Senior Meldkamer	8	+ 52	6,68 mln	+ 128	16,53 mln
Operationeel Expert GGP	9	+ 3	0,45 mln	+ 31	4,15 mln
Totaal		**+ 67**	**8,54 mln**	**+ 188**	**24,17 mln**

De ontwikkeling van de LMS zal naar verwachting een efficiëntieslag met zich mee brengen. Daarnaast verwacht de Politie in Q1 2021 een nieuwe processflow voor de OC's op te stellen die invulling geeft aan de bestaande taak zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. De hier weergegeven cijfers zijn daarmee een indicatie van het verschil tussen de formatie en de bestaande taak op dit moment.

Thema 2. Cyber security

6. Thema 2. Cyber security

6.1. Context en opbouw hoofdstuk

Cyber security is randvoorwaardelijk voor de legitimiteit en het functioneren van de Politie. Een deel van de cyber security-activiteiten heeft een directe verbinding met wet- en regelgeving, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) of de Wet Politiegegevens (Wpg). Een ander deel volgt indirect uit wet- en regelgeving of wordt naar aanleiding van toezeggingen van JenV uitgevoerd. De Korpsleiding neemt besluiten over de uitvoering en geeft hiermee inkleuring aan de voornemens.

In het P/M-onderzoek 2016 was cyber security geen aparte reeks in de begroting. De omvang van de informatiebeveiligingsorganisatie (hierna: IB-organisatie) was destijds beperkt. De aandacht voor cyber security is, mede door toenemende dreigingen, sterk toegenomen. Een deel van het reguliere ICT-budget is de afgelopen jaren beschikbaar gesteld voor cyber security. Aanvullend daarop zijn vanaf 2017 Regeerakkoord-gelden toegekend voor de versteviging van cyber security.

Voor het thema cyber security zijn de volgende vragen aan ons gesteld:

I. Voornemens: zijn de voornemens in de periode 2016 tot en met heden onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting?

II. Is de omvang van de middelen voor bescherming van de Politie tegen digitale dreigingen passend bij het benodigde niveau van cybersecurity?

Aangezien cyber security niet als zodanig terug te vinden is in de begroting, vervalt de eerste vraag. Dit hoofdstuk is daarmee als volgt opgebouwd. Na de financiële reeks en conclusies ten aanzien van cyber security in paragraaf 6.2, beschrijft paragraaf 6.3 het kader dat gehanteerd wordt om een inschatting van het benodigd niveau te maken (NIST+). Paragraaf 6.4 identificeert de vastgestelde voornemens die binnen dit kader relevant zijn. Paragraaf 6.5 gaat in op de onderbouwing en financiële vertaling van deze voornemens (functies).

6.2. Financiële reeks en conclusies

De financiële reeks voor dit thema is opgenomen in Tabel 6.1. De financiële reeks geeft de lasten weer voor cyber security-schil 1 in de periode van 2021 – 2025. Op basis van een zero-based benadering is de financiële reeks vanaf het jaar 2021 opgebouwd langs de functies van het NIST+-model. Voor de financiële vertaling van de delta tussen het huidig en benodigd aantal fte zijn aannames gedaan over de benodigde schalen.[54] In totaal is er een delta tussen de huidige en benodigde P- en M-last van circa €12 miljoen tot €16 miljoen per jaar.

[54] fte voor de functie besturing: 35% schaal 14 en 65% schaal 13. Fte voor de andere functies: schaal 12. Deze aannames zijn gebaseerd op nog te werven medewerkers.

Tabel 6.1. Financiële reeks van cyber security

P-lasten Cyber in fte en €'000	2021	2022	2023	2024	2025
Besturing	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5
Identify	45,8	50,8	52,8	52,8	52,8
Detect	34,0	38,0	38,0	38,0	38,0
Protect	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Red	10,0	11,0	11,0	10,0	8,0
Recover	*De P-lasten voor Recover vallen onder de andere functies*				
Totaal benodigd fte	**114,3**	**124,3**	**126,3**	**125,3**	**123,3**
Fte in begroting	**102,8**	**102,8**	**102,8**	**102,8**	**102,8**
Delta in fte	**11,5**	**21,5**	**23,5**	**22,5**	**20,5**
Delta P-lasten (niet in begroting)	**1.814**	**3.271**	**3.563**	**3.417**	**3.126**
M-lasten Cyber in €'000	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Besturing	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700
Identify	7.276	6.183	5.080	5.080	5.080
De	15.521	13.175	12.563	12.563	12.563
Protect	*De M-lasten voor Protect vallen onder thema 5*				
Red	1.500	1.000	1.000	1.250	1.000
Recover	*De M-lasten voor Recover vallen onder de andere functies*				
Totaal benodigde M-lasten	**25.997**	**22.058**	**20.343**	**20.593**	**20.343**
M-lasten in begroting	**11.635**	**11.635**	**11.635**	**11.635**	**11.635**
Delta M-lasten (niet in begroting)	***14.362***	***10.423***	***8.708***	***8.958***	***8.708***
Totale delta P/M-lasten	***16.176***	***13.694***	***12.271***	***12.375***	***11.834***

Een nadere onderbouwing van de financiële reeksen is opgenomen in de navolgende paragrafen. Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen D.

6.3. Scope

De scope van dit onderzoek omvat alle cyber security-activiteiten die de Politie uitvoert in CISO team, CSP en KIB om Politie- en persoonsgegevens te beveiligen tegen kwetsbaarheden van binnenuit en dreigingen van buitenaf, met uitzondering van de meldkamers (zie appendix G voor schematische weergave van scope afbakening).[55] Deze kwetsbaarheden en dreigingen bepalen het benodigd niveau en – in samenhang daarmee – de benodigde (financiële) omvang van het thema. De afbakening van cyber security is daarmee niet een-op-een terug te brengen tot een reeks historische besluiten en vindt daarom plaats aan de hand de hand van het NIST+-model.[56]

Het NIST+-model onderscheidt zes functies van cyber security. In expertsessies met Politie en JenV is per functie uitgediept welke taken de Politie uitvoert en of deze een wettelijke of ministeriele basis hebben ('voornemens').[57] Hieronder is per functie een korte definitie opgenomen.

1. *Besturing van cyber security ('Besturing'):* Deze functie betreft activiteiten gericht op de besturing van cyber security(-functies), waaronder:

[55] Het beheer van de meldkamers is buiten de scope van dit onderzoek, omdat de besturing van de meldkamers via een andere governance verloopt.
[56] De basis voor dit model is het NIST-model, zie hiervoor: https://www.nist.gov/cyberframework/framework. Omdat de vijf functies van het NIST-model sterk georiënteerd zijn op de inrichting en uitvoering van cyber security, is het model aangevuld met een extra functie 'Besturing van cyber security'.
[57] Uitgangspunt voor de deelnemers van de expertsessies is de cyber security van de Politie, de omvang van de organisatie en het actuele dreigingsbeeld zijn hier onderdeel van.

- Het opstellen en bijhouden van een visie en kaders op cyber security en sturen op de naleving van deze visie en kaders;
- Het strategisch vertegenwoordigen van de Politie in nationale en internationale samenwerkingen;
- Het proactief adviseren over en monitoren van de effectiviteit van de IB-organisatie en cyber security-functies;
- Het gevraagd en ongevraagd adviseren van Korpsleiding en portefeuillehouders;
- Het zijn van nationaal crisiscoördinator.

2. *Identificeren van cyber security risico's ('Identify')*: Het identificeren van cyber security risico's voor systemen, processen, data en mensen en aan de hand hiervan bepalen van adequate beveiligingsmaatregelen.
3. *Implementeren van beveiligingsmaatregelen ('Protect'):* Het ontwikkelen en implementeren van deze adequate beveiligingsmaatregelen om de levering van diensten te kunnen waarborgen.
4. *Detecteren van cyber security incidenten ('Detect'):* Het definiëren en toepassen van de benodigde stappen om tijdig cyber security-incidenten te detecteren.
5. *Reageren op cyber security incidenten* ('*Respond'):* Het ontwikkelen en implementeren van passende activiteiten om te kunnen reageren op cyber security-incidenten.
6. *Cyberweerbaarheid vergroten ('Recover'):* Ontwikkelen en implementeren van activiteiten die de organisatie in staat stellen om na een cyber security-incident de eventuele aangetaste diensten te herstellen (weerbaarheid en veerkracht).

6.4. Vastgestelde voornemens

De activiteiten in het kader van wet- en regelgeving en ministeriele toezeggingen zijn aan de hand van de functies van het NIST+-framework in kaart gebracht (zie Tabel 6.2). De verschillende functies bestaan daarom uit activiteiten met status 1 en status 2.

Tabel 6.2. Vastgestelde voornemens cyber security

Functie	Status
Besturen van cyber security	1 & 2
Identificeren van cyber security-risico's	1 & 2
Implementeren van beveiligingsmaatregelen	1 & 2
Detecteren van cyber security-incidenten	1 & 2
Reageren op cyber security-incidenten	1 & 2
Herstellen van cyber security-incidenten	1 & 2

6.5. Onderbouwing voornemens

6.5.1. Onderbouwing en financiële vertaling per functie

In expertsessies is per functie van het NIST+ model het benodigd niveau van de regie op cyber security ('schil 1', zie appendix G) in kaart gebracht. Het benodigd niveau is integraal afgestemd met de deelnemers van de expertsessie en getoetst aan wettelijke kaders en ministeriele toezeggingen. Het benodigd niveau van regie bepaalt welke P- en M-lasten benodigd zijn. De benodigde P- en M-

lasten zijn opgehaald in expertsessies en onderbouwd met het programmaplan Cyber Security, de KIB-begroting, de CISO-begroting en expertinschattingen.[58]

Besturen van cyber security

De Politie voert de volgende activiteiten uit om cyber security te besturen:

- Het opstellen van de lange termijn informatiebeveiligingsstrategie, beleidskaders en ICT-gronddocumenten en het toezichthouden op de naleving. Voorbeelden van beleidskaders zijn het Informatiebeveiligingsbeleid, de 'Enterprise Architectuur 2.0'[59] en 'Privacy & Security by design';[60]
- Het definiëren van het benodigd beschermingsniveau en de rol van de IB-organisatie en op basis daarvan de vertaling maken naar de benodigde kennis en expertise. Hiertoe worden onder andere strategische dreigingsanalyses uitgevoerd;
- Het opstellen van een visie op het gebied van onder andere architectuur(kaders), preventie en awareness (voorbeeld hiervan is het Insider riskprogramma dat de CISO-team momenteel uitvoert), waarbij relevante ontwikkelingen ten aanzien van informatiebeveiliging worden meegenomen;
- Het strategisch vertegenwoordigen van de Politie op nationaal en internationaal niveau waarbij eenheid van bestuur, regie, beleid en handelen wordt gehandhaafd;
- Het proactief adviseren over en monitoren van de effectiviteit van de IB-organisatie en cyber security-functies (organisatie-breed);
- Het gevraagd en ongevraagd adviseren van de Korpsleiding en de portefeuillehouders;
- Het verzorgen van beleidsmatige rapportages over informatiebeveiliging en het afhandelen van Kamervragen en Wet openbaarheid van bestuur (Wob)-verzoeken;
- Het invullen van de rol van nationaal crisiscoördinator (inclusief stekkermandaat) en inrichten van de crisisorganisatie (GBO-IV).[61]

De financiële vertaling van deze activiteiten is opgenomen in Tabel 6.1.

Identificeren van cyber security-risico's

Het identificeren van cyber security-risico's vereist continu zicht op systemen, mensen, middelen, data en competenties. Om het benodigd niveau ten aanzien van deze functie te behalen voert de Politie de volgende activiteiten uit:

- Het ontwikkelen van tactisch en operationeel beleid om te voldoen aan strategische kaders;
- Het inzichtelijk maken en het verhogen van het awareness-niveau van alle medewerkers ('sterkste schakel');
- Het uitvoeren van constante dreigingsanalyse- en management die complementair zijn aan de strategische dreigingsanalyses die worden uitgevoerd in het kader van de besturing van cyber security;
- Het inzichtelijk maken en het verhogen van het awareness-niveau van alle medewerkers ('sterkste schakel');
- Het identificeren van risico's en bepalen om deze te accepteren of te mitigeren (ofwel risicomanagement);

[58] Zie documentlijst voor verwijzing naar documenten.
[59] Politie, *EnterpriseArchitectuur InformatieBeveiliging (EAIB) Versie 2.0,* 7 mei 2019.
[60] Politie, *Privacy & Security by design: Uitvoeringskader voor de omgang met gegevens*, 23 april 2018.
[61] Voor toelichting zie: 'Kamerbrief Digitale Ontwrichting & Citrix-crisis' en het 'Nationaal Crisisplan Cyber Security'.

- Het besturen van het op orde brengen van de basishygiëne van de informatiebeveiliging. Het ‘Tijdelijk Cyber Security Programma’ heeft hier nu een coördinerende rol in;
- Het analyseren van de beveiliging van de kroonjuwelen van de Politie, waaronder de eigen-beheeromgevingen in de operatie (EBO’s), als onderdeel van het ‘Tijdelijk Cyber Security Programma’;
- Het inrichten van een organisatie (KIB) ter voortzetting van de werkstromen uit het ‘Tijdelijk Cyber Security Programma’.

De M-lasten voor dit thema betreffen voornamelijk de inhuur van externen (€6,2 miljoen van de totaal €7 miljoen). De financiële vertaling van deze activiteiten is opgenomen in Tabel 6.1.

Implementeren van beveiligingsmaatregelen

Als cyber security-risico’s in kaart zijn gebracht neemt een organisatie op basis daarvan beveiligingsmaatregelen. Door het invoeren van zulke maatregelen kan een organisatie de impact van mogelijke cyber security-incidenten minimaliseren of beheersen en het leveren van essentiële diensten waarborgen. De functie ‘besturing van cyber’ stelt kaders voor het ontwerp en de implementatie van beveiligingsmaatregelen. Het Productiehuis en Infrabedrijf voeren deze activiteiten grotendeels uit. De P- en M-lasten die hierbij horen vallen in dit onderzoek binnen de scope van thema 5: Beheerkosten ICT. Uitzondering hierop zijn de personele lasten voor de 8 fte die ingezet worden voor het inrichten en onderhouden van Privileged Access Management (PAM). KIB voert PAM uit en deze lasten zijn derhalve als onderdeel van thema 2 meegenomen.

Detecteren van cyber security-incidenten

Deze functie behelst het detecteren van cyber security-incidenten, bijvoorbeeld door het constateren van onverwachte gegevensverwerkingen in of door systemen. Om het benodigd niveau van detectie te behalen voert de Politie de volgende activiteiten uit:

- Het monitoren van afwijkend gebruik van informatiesystemen door onder andere het project ‘atypische signalen’[62];
- Het monitoren van bedreigingen door middel van een security operations center (SOC).[63] Deze activiteit draagt bij aan het identificeren van cyber security risico’s (zie paragraaf ‘Identificeren van cyber security-risico’s’), de lasten zijn opgenomen onder deze functie;
- Het actief op zoek gaan naar tekortkomingen door middel van redteaming en pentesten. Deze activiteit draagt bij aan het identificeren van cyber security-risico’s (zie paragraaf ‘Identificeren van cyber security-risico’s’, de lasten zijn opgenomen onder deze functie.

De financiële vertaling van deze activiteiten is opgenomen in Tabel 6.1. De M-lasten voor deze functie betreffen onder andere:

- de aanschaf en implementatie van tooling (zoals Splunk en EDR Tanium);
- het opzetten van een onderzoeksnetwerk voor cyber security;
- contracten met externe leveranciers voor redteaming en pentesten;
- materieel ten behoeve van het project ‘atypische signalen’ en inhuur voor communicatie;
- materieel ten behoeve van het SOC.

[62] Politie, *Verbeterplan Wet Politiegegevens en Informatiebeveiliging,* maart 2016.
[63] Voor toelichting zie: ‘Politie, *Businesscase SOC*, 4 december 2015’.

Reageren op cyber security-incidenten

Wanneer er sprake is van een cyber security-incident is het nodig om hierop te reageren en de impact van het incident te minimaliseren. Dit betreft zowel de technische als organisatorische reacties op cyber security-incidenten. Het benodigd niveau voor deze functie houdt in dat de Politie:

- het stekkermandaat heeft ingericht en inzet wanneer dit nodig is;[64]
- de benodigde geautomatiseerde response-capaciteiten beschikbaar heeft;
- het volwassenheidsniveau 4 van het Capability Maturity Model (CMM) heeft behaald in 2021;[65]
- een virtuele schil van medewerkers beschikbaar heeft die het incident-responseteam kan inzetten wanneer nodig;
- een separaat onderzoeksnetwerk heeft dat gebruikt wordt als het Politienetwerk beschadigd is door een cyber security-incident.

De financiële vertaling van deze activiteiten is opgenomen in Tabel 6.1.

Herstellen van cyber security-incidenten

Na een cyber security-incident is het nodig om aangetaste diensten te herstellen en de weerbaarheid te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn het doorvoeren van verbeteringen op basis van evaluaties en het coördineren van de communicatie tijdens herstelactiviteiten. Binnen de functie ‘besturing van cyber security’ worden kaders gesteld. De P- en M-lasten voor deze functie vallen binnen de scope van de andere cyber security-functies. Lasten voor eventuele gevolgschade na een cyber security-incident zijn geen onderdeel van dit onderzoek.

6.5.2. Financiële vertaling

De activiteiten per functie zijn daar waar mogelijk financieel vertaald aan de hand van de volgende documenten:

- De CISO-begroting[66]
- De KIB-begroting[67]
- Het programmaplan Cyber Security[68]

Wanneer de activiteiten niet financieel vertaald zijn in de documenten vormen expertschattingen de basis.

Voor de financiële vertaling van de huidige en benodigde fte hanteren wij de afgestemde loonsommen. De functiewaardering van LFNP-functies voor cyber security vindt nog plaats, daardoor is er nog geen definitieve toekenning van functieschalen voor deze functies. Om bijstelling van de inschaling van medewerkers na instroom te voorkomen, hanteren bovenstaande documenten een conservatieve inschaling. Omdat het werven van cyber security-medewerkers in de huidige markt een uitdaging is[69], met name waar het senior functies betreft, doen wij hierover in deel D een aanbeveling.

6.5.3. Financieringsstromen

De financiering van P- en M-lasten voor cyber security (schil 1) vindt plaats vanuit drie financieringsstromen:

---

[64] Het stekkermandaat is belegd bij de CISO, de benodigde P-lasten hiervoor zijn opgenomen bij de functie *Besturing van cyber security*.
[65] De Politie geeft aan op dit moment bijna niveau 3 te hebben bereikt. De bijdrage van schil 2 is nodig voor een verdere volwassenheidsgroei.
[66] Politie, *Overzicht Begroting CISO 2021* (gezwart)
[67] Politie, *Rapportage RA-gelden Cybersecurity 2020,* 2020
[68] Gezien de vertrouwelijkheid van dit document, hebben wij het document op locatie ingezien.
[69] Politie, Kwartier IB status: *RA, gewenste formatie, bezetting en TTW,* Q3 2020.

1. fte die zijn voorzien in inrichtingsplan (algemene bijdrage)[70]
2. Algemene bijdragen die worden besteed aan activiteiten die de Politie voor 2019 reeds uitvoerde
3. RA-gelden

De traceerbaarheid van de financieringsstromen 1 en 2 is beperkt. Voor stroom 3 geldt dat de formatieve uitbreiding voor cyber security naar aanleiding van de toekenning van de RA-gelden is geoormerkt in de formatie-overzichten van HRM.[71] Opvallend is dat deze formatieve plaatsen in de administratie niet bezet zijn, terwijl deze plaatsen wel degelijk zijn ingevuld. De verklaring hiervoor is dat deze medewerkers tijdelijk ter werk (TTW) gesteld zijn en op andere formatieve plaatsen in de administratie zijn geplaatst.

[70] Dit betreft 2 fte bij de directie IV
[71] De splitsing tussen cyber security en cyber crime is in een apart bestand opgenomen.

Thema 3. HR zorgstelsel

7. Thema 3. HR zorgstelsel

7.1. Context en opbouw hoofdstuk

Om invulling te geven aan de zorgplicht is het ‘zorgstelsel Politie’ opgericht waarin vele actoren een breed palet aan werkzaamheden uitvoeren die voor een belangrijk deel op het terrein van ‘gezondheidsmanagement’ liggen: inzetbaarheid, verzuim, re-integratie, preventie, risicobeheersing en arbeidsomstandigheden.

Het overgrote deel van de werkzaamheden wordt uitgevoerd bij de sector Veilig en Gezond Werken (hierna: VGW). Bij de oprichting heeft VGW initieel de beschikking gekregen over een formatief kader van 169 fte.

De volgende vragen zijn in dit kader aan ons gesteld:

I. Voornemens: zijn de voornemens in de periode 2016 tot en met heden onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting?

II. Uitrustingsniveau: in het kader van het gehele zorgstelsel Politie (adviseurs, bedrijfsartsen, bedrijfsmaatschappelijk werkers, arbeidsdeskundigen en PTSS-begeleiding), rekening houdend met veranderende regelgeving en afspraken met onder andere de vakbonden en OR, luidt de vraag in hoeverre de Politie voldoende uitgerust is op het gebied van deze HR-ondersteuning.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 7.2 geeft de financiële reeks en conclusies op dit thema. Paragraaf 7.3 identificeert de vastgestelde voornemens en paragraaf 7.4 gaat in op de onderbouwing hiervan. Deze onderbouwing wordt geanalyseerd door het nalopen van alle disciplines die nodig zijn om invulling te geven aan het betreffende voornemen. Vervolgens wordt aangegeven welke norm gehanteerd zou moeten worden. Paragraaf 7.5 gaat in op de tweede onderzoeksvraag (uitrustingsniveau) door de huidige capaciteit te confronteren met de benodigde capaciteit volgens de normen per discipline uit paragraaf 7.4.

7.2. Financiële reeks en conclusies

Op basis van onze analyse binnen het thema HR zorgstelsel komen wij tot de onderstaande financiële reeks, uitgesplitst per voornemen. In deze reeks is het antwoord op vraag I en II financieel vertaald verwerkt.

Tabel 7.1. Financiële reeks voornemens HR zorgstelsel

€’000	2021	2022	2023	2024	2025
Financiële vertaling	**50.330**	**51.529**	**52.324**	**52.967**	**53.483**
1. Arbeidsomstandighedenwet	8.586	8.780	9.009	9.201	9.362
2. Reduceren ziekteverzuim	17.120	17.313	17.511	17.716	17.927
3. Veilig en Gezond Werken (VGW) uit CAO Politie	1.886	1.886	1.886	1.886	1.886
4. Organiseren van goede zorg voor beroepsziekten en incidenten (w.o. PTSS)	5.242	5.305	5.398	5.457	5.487
5. Bieden kwalitatief hoogwaardige zorg en inrichting VGW-teams	14.656	15.397	15.664	15.844	15.949
6. Regie voeren op het hele kennisveld pensioen en sociale zekerheid	724	727	731	735	739
7. FIT@NP	2.116	2.120	2.124	2.128	2.133
Waarvan in begroting Politie waargenomen	45.386	45.386	45.386	45.386	45.386
Delta	**4.944**	**6.142**	**6.938**	**7.581**	**8.097**

Ten aanzien van vraag II hebben wij de huidige beschikbare capaciteit voor het HR Zorgstelsel langs 16 disciplines in kaart gebracht. Vervolgens hebben wij een analyse gemaakt van de benodigde capaciteit, op basis van kengetallen en normen van de Politie, aangevuld en vergeleken met referentiedata uit de markt. Het nettoresultaat is een extra capaciteitsbehoefte van 16 fte voor het HR Zorgstelsel. De belangrijkste disciplines waar zich knelpunten voordoen betreffen de vitaal coaches Fit@NP, de eenheidspsychologen en de bedrijfsmaatschappelijk werkers.

Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen E.

7.3. Vastgestelde voornemens

Ten aanzien van het HR zorgstelsel zijn de volgende voornemens vastgesteld:

Tabel 7.2. Vastgestelde voornemens voor HR zorgstelsel

#	Voornemen	Status[72]
1	Arbeidsomstandighedenwet	1
2	Reduceren ziekteverzuim	2
3	Veilig en Gezond Werken (VGW) uit CAO Politie	2
4	Organiseren van goede zorg voor beroepsziekten en incidenten (w.o. PTSS)	2
5	Bieden kwalitatief hoogwaardige zorg en inrichting VGW-teams	3
6	Regie voeren op het hele kennisveld pensioen en sociale zekerheid	3
7	FIT@NP	3

7.4. Onderbouwing voornemens

Voor alle voornemens geldt dat de bovenstaande financiële vertaling als volgt tot stand is gekomen:

I. De huidige beschikbare capaciteit voor het HR Zorgstelsel is langs 16 disciplines in kaart gebracht.

II. Vervolgens is een analyse gemaakt van de benodigde capaciteit, op basis van kengetallen en normen van de Politie, aangevuld en vergeleken met referentiedata uit de markt.

III. Het verschil tussen de huidige en benodigde capaciteit resulteert in een delta. In het geval van een positieve delta (fte overschot) is eerst de externe inhuur afgebouwd en indien nodig is vervolgens de bezetting in dienst afgebouwd. In het geval van een negatieve delta (fte tekort) wordt de bezetting opgehoogd.

IV. De ingehuurde fte's zijn financieel vertaald op basis van de met de uitlenende partijen overeengekomen uurtarieven. Daarbij is de contractueel vastgelegde jaarlijkse indexatie van 3% gehanteerd.

Onzekere factoren ten aanzien van de reeks

In 2021 wordt de inhuur van arbodienstverlening opnieuw aanbesteed. De Politie verwacht dat het uurtarief waartegen ingehuurd kan worden zal stijgen[73]. De stijging houdt verband met de beperkte beschikbaarheid van bedrijfsartsen en aanverwante disciplines (zoals casemanagers) op de arbeidsmarkt.

Een nadere onderbouwing van de financiële reeks per voornemen is weergegeven in de onderstaande paragrafen

[72] Status: 1. Wettelijk; 2. ministerie van JenV; 3. Korpsleiding; 4. Overig
[73] Sylvia Bospoort, *Business case Inhuurdeskundigheid VGW HR0020,* 2020

7.4.1. Arbeidsomstandighedenwet

De meest relevante regelgeving in deze is de Arbeidsomstandighedenwet, waarin verplichtingen voor zowel werkgever als werknemer zijn opgenomen die veilig en gezond werken zoveel mogelijk moeten bevorderen en waarborgen.

Onderbouwing

De Arbeidsomstandighedenwet duidt de verplichting om invulling te geven aan een aantal disciplines zoals de bedrijfsarts, de preventiemedewerker (binnen de Politie is dit de specialist Arbeidsomstandigheden), bedrijfshulpverlening, de arbeidshygiënist, hogere veiligheidskundige en arbeids- en organisatiedeskundige. De wet schrijft geen concrete aantallen voor als het gaat om de invulling van de disciplines. De Kadernota 'Arbeidsomstandigheden Politie'[74] geeft verdere duiding over de invulling en operationalisatie van de Arbeidsomstandighedenwet.

Onderstaande tabel geeft per discipline binnen de 'Arbeidsomstandighedenwet' de gehanteerde norm.

Tabel 7.3. Disciplines behorende bij voornemen Arbeidsomstandighedenwet

Discipline	1 fte per	Bron
Bedrijfsartsen	2.000 fte	Ervaringscijfers arbodienstverleners
Coördinator BHV	Eenheid	Werkafspraken per disciplinenormering Politie, 2019
Kerndeskundigen: arbeidshygiënist, hogere veiligheidskundige en arbeids- en organisatiedeskundige	9 totaal*	Ervaringscijfers arbodienstverleners & expertsessie
Specialist arbeidsomstandigheden	1.950 fte	Expertsessie en WPO-afhandeltijd

Voor de bedrijfsartsen hanteren wij een norm van 1 fte op 2.000 fte. Deze verdeling is gebaseerd op een organisatie met meer dan gemiddeld verzuim (4,4% in 2020).

In het geval van de coördinatoren BHV sluiten wij aan bij de huidige bezetting binnen de Politie van minimaal één coördinator per eenheid.

Voor het uitganspunt van de kerndeskundigen hanteert de Politie een norm van 2 uur per maand per 500 medewerkers, dit komt neer op circa 2,4 fte. Gelet op het grote geografische verzorgingsgebied van de Politie wordt dit naar boven bijgesteld naar 3 fte.

Voor de specialist Arbeidsomstandigheden geldt op basis van 3.000 werkplekonderzoeken (WPO's) per jaar een gemiddelde afhandeltijd van 3 à 4 uur. Dit betreft circa 25% van de werkzaamheden. De norm die hieruit voortvloeit is 1 fte per 1.950 fte.

7.4.2. Reduceren ziekteverzuim

Het verzuimpercentage binnen de Politie bedraagt 6,2% in 2019. De Politie stelt zich ten doel het verzuimpercentage medio 2023 te hebben teruggedrongen tot 5,9% en zet in op verdere reductie in de periode daarna.

Onderbouwing

De extra capaciteit voor terugdringen van het ziekteverzuim bestaat uit: 13 fte bedrijfsarts, 13 fte casemanager Geweld Tegen Politie Ambtenaren (GTPA), 10 fte casemanager PTSS, 8 fte re-integratiecoaches en 10 fte backoffice casemanagement. Het aantal extra casemanagers GTPA en PTSS is tot stand is gekomen op basis van een werklastmeting[75]. Opgemerkt wordt dat de

[74] Directie HRM – VGZ, *Kadernota Arbeidsomstandigheden Politie,* 2019
[75] Politie, *Plan van aanpak verzuim Politie,* 2018

werklastmeting GTPA nog niet is afgerond. De validiteit van de input (het aantal dossiers) staat nog ter discussie.

Onderstaande tabel geeft per discipline die onder het voornemen van reduceren ziekteverzuim vallen de gehanteerde norm.

Tabel 7.4. Disciplines behorende bij voornemen reduceren ziekteverzuim

Discipline	1 fte per	Bron
Bedrijfsartsen	2.000 fte	Ervaringscijfers arbodienstverleners
Casemanager GTPA	1.350 fte OS	Werklastberekeningen GTPA versie 1.0, 2018
Casemanager PTSS	1.100 fte OS	Werklastmeting Politie
Re-integratie coaches	8 fte totaal	PvA verzuim
Backoffice casemanagement	10 fte totaal	PvA verzuim

7.4.3. Veilig en Gezond Werken (VGW) uit CAO Politie

In de CAO Politie heeft de Politie met sociale partners afspraken gemaakt over het thema VGW. Een aantal afspraken zien direct toe op de capaciteit binnen het HR zorgstelsel: (i) werving van 15 fte geestelijke verzorgers en (ii) instellen van het loket meldpunt PTSS.

Onderbouwing

Op 22 januari 2019 hebben de Politie, bonden en ministerie van J&V het plan voor de geestelijke verzorging Politie vastgesteld conform Cao-afspraak[76]. De capaciteit die is ingericht voor ‘geestélijke verzorging’ wordt uitgebreid tot 14 fte. De gehanteerde norm hierbij is bepaald op één fte per eenheid[77]. De Landelijke Eenheid en de eenheid Oost-Nederland hebben op basis van de geografisch bereik en spreiding 2 fte geestelijke verzorging toebedeeld gekregen.

Tabel 7.5. Disciplines behorende bij voornemen Veilig en Gezond Werken (VGW) uit CAO Politie

Discipline	1 fte per	Bron
Geestelijk verzorger	Eenheid	CAO-afspraak

Het loket meldpunt PTTS is ingericht met 44,3 fte met diverse disciplines (w.o. 23,5 fte casemanagers) en 0,7 fte bedrijfsarts (extern). Voor de inrichting van het loket meldpunt PTSS is gebruik gemaakt van een process-flow. [78] Onderdeel van de process-flow is een werklastmeting. De inzet vanuit het meldpunt PTSS behandelen wij onder het voornemen ‘Organiseren van goede zorg voor beroepsziekten en incidenten (w.o. PTSS)’.

7.4.4. Organiseren van goede zorg voor beroepsziekten en incidenten (w.o. PTSS)

In het arbeidsvoorwaardenakkoord sector Politie[79] hebben Politie en sociale partners de volgende afspraak opgenomen: “Partijen spreken af het proces voor de toekenning van aanspraken bij beroepsziekten en beroepsincidenten te stroomlijnen (…)”. Op 3 oktober 2019 is op grond van die afspraak het plan tot omvorming van het meldpunt PTSS goedgekeurd in het GOKB. De opdracht die

[76] Politie, *Arbeidsvoorwaardenakkoord sector Politie 2018 - 2020*
[77] Geestelijke verzorging, *Implementatieplan Geestelijke Verzorging,* 2019
[78] Werkgroep meldpunt PTSS, *Process-flow Meldpunt PTSS*, 2018
[79] Politie, *Arbeidsvoorwaardenakkoord sector Politie 2018 - 2020*

voorkomt uit het plan is gericht op het stroomlijnen van de processen beroepsziekten, beroepsincidenten en dienstongevallen.

Onderbouwing

In het inrichtingsplan 'Team Beroepsrisico'[80] is concreet weergegeven op welke manier de Politie invulling wenst te geven aan dit voornemen. Tevens is per functie de benodigde capaciteit weergegeven. Het aantal fte is afgeleid van een eerder opgestelde werklastmeting inzake het meldpunt PTSS. Deze werklastmeting is geactualiseerd. Onderstaande tabel geeft de disciplines die onder het voornemen 'Organiseren van goede zorg voor beroepsziekten en incidenten (w.o. PTSS)' vallen.

Tabel 7.6. Disciplines behorende bij voornemen organiseren van goede zorg voor beroepsziekten en incidenten (w.o. PTSS)

Discipline	Totale inzet	Bron
Team beroepsrisico	**84 fte**	
Aanmelden	3 fte	Inrichtingsplan Team Beroepsrisico 2020
Beoordelen en erkennen	9 fte	Inrichtingsplan Team Beroepsrisico 2020
Afhandelen rechtspositie	10 fte	Inrichtingsplan Team Beroepsrisico 2020
Afhandelen beroepsincidenten en aansprakelijkheid	11 fte	Inrichtingsplan Team Beroepsrisico 2020
Leiding	5 fte	Inrichtingsplan Team Beroepsrisico 2020
Casemanagement	46 fte	Inrichtingsplan Team Beroepsrisico 2020

7.4.5. Kwalitatief hoogwaardige zorg en inrichting VGW-teams

Met de inrichting van teams voor Veilig en Gezond Werken (VGW-teams) geeft de Politie invulling aan de zorg voor en ondersteuning van Politiemedewerkers. In iedere eenheid zijn VGW-teams ter ondersteuning van de (lijn)verantwoordelijken beschikbaar.

Onderbouwing

De onderbouwing van dit voornemen komt uit meerdere documenten. In het inrichtingsplan 'Nationale Politie'[81] worden de functie, kerntaken en inrichting van VGW op hoofdlijnen beschreven. In de Kadernota 'Arbeidsomstandigheden Politie'[82] wordt de verplichte invulling vanuit de wet Arbeidsomstandigheden besproken en hoe deze verplichting binnen VGW geoperationaliseerd wordt. In het document 'Werkbeschrijving PDC-HRM Afdeling: Veilig en Gezond Werken'[83] worden de verdere opbouw en inrichting van VGW in detail besproken. Laatstgenoemd document bevat aantallen fte per discipline, maar het wordt niet duidelijk hoe deze aantallen tot stand zijn gekomen.

Onderstaande tabel geeft de disciplines die onder het voornemen 'Kwalitatief hoogwaardige zorg en inrichting VGW-teams' vallen.

[80] Werkgroep team beroepsrisico, *Inrichtingsplan 'Team Beroepsrisico',* 2020
[81] Politie, *Inrichtingsplan 'Nationale Politie'*, 2012
[82] Politie, *Kadernota Arbeidsomstandigheden Politie*, 2019
[83] Marianne Korving, *Werkbeschrijving PDC-HRM Afdeling: Veilig en Gezond Werken*, 2014

Tabel 7.7. Disciplines behorende bij voornemen kwalitatief hoogwaardige zorg en inrichting VGW teams

Discipline	1 fte per	Bron
Arbeidsdeskundige	80 dossiers	Kadernota Arbeidsomstandigheden Politie, 2019
Bedrijfsmaatschappelijk werker	2.500 fte	Werkafspraken per disciplinenormering Politie, 2019
Casemanager GTPA	1.350 fte	Werklastberekeningen GTPA versie 1.0, 2018
Doktersassistente	3.500 fte	Werkafspraken per disciplinenormering Politie, 2019
Ergonoom	3 fte totaal	Expertsessie
Psycholoog	2.500 fte	Expertsessie
Zorgregisseur	5.000 fte	Werkafspraken per disciplinenormering Politie, 2019

7.4.6. Regie voeren op het hele kennisveld pensioen en sociale zekerheid

Voor het werkveld ZW en WGA- eigenrisicodragerschap (ERD) en SV-regelingen is door de Korpsleiding besloten om de werkzaamheden per 1 april 2017 volledig zelf uit te voeren. Voor het werkveld pensioen is in 2016 door de Korpsleiding (indirect) besloten dat de organisatie zelf pensioen voorlichting gaat geven. Dat wordt gedaan vanuit de gedachte van goed werkgeverschap (aandacht en zorg voor (ex-) medewerkers).

Onderbouwing

Het investeringsplan “ERD ZW en WGA en Sociale Zekerheidsregelingen vervroegd in eigen beheer”[84] geeft een uitgebreide onderbouwing van een deel van het voornemen dat ziet op sociale zekerheid. Uit een geactualiseerde doorrekening van het investeringsplan met daarin het loket sociale zekerheid, bezwaar en beroep, pensioen- en WW-begeleiding is het werkaanbod en de benodigde fte’s berekend, gebaseerd op het actuele aantal Ziektewet en WGA-dossiers. Onderstaande tabel geeft de uitkomst hiervan.

Tabel 7.8. Disciplines behorende bij voornemen regie voeren op het hele kennisveld pensioen en sociale zekerheid

Discipline	Totale bezetting	Bron
Team sociale zekerheid	12 fte	Investeringsplan ERD ZW en WGA en Sociale Zekerheidsregelingen vervroegd in eigen beheer, 2017 en hierop gebaseerde geactualiseerde doorrekening Politie 2020.

7.4.7. Fit@NP

Fit@NP beoogt dat Politiemensen fit en vitaal blijven voor de uitvoering van de functie. Ze kunnen hierbij gebruik maken van digitale ondersteuning, coaching en intensieve begeleiding.

Onderbouwing

In het document “Borging en inrichting Fit@NP Nationale Politie”[85] wordt per discipline de minimale invulling voor capaciteit beschreven. Op basis van twee jaar ervaring wordt een voorstel gedaan voor de Korpsbrede personele invulling. Uitgaande van een professioneel en adequaat Fit@NP aanbod in elke eenheid is aan inzetbare uren minimaal 38 uur per week nodig voor een coördinator Fit@NP en

[84] Anneke Klerk, *Investeringsplan ERD ZW en WGA en Sociale Zekerheidsregelingen vervroegd in eigen beheer, 2017*
[85] Marian Strating, *Borging en inrichting Fit@NP Nationale Politie,* 2017

76 uur per week voor de inzet van vitaal coaches. De Korpsleiding heeft besloten dat er €2 miljoen beschikbaar is voor Fit@NP[86]. Onderstaande tabel geeft de disciplines die vallen onder Fit@NP.

Tabel 7.9. Disciplines behorende bij voornemen Fit@NP

Discipline	1 fte per	Bron
Coördinator Fit@NP	Eenheid	Borging en inrichting Fit@NP Nationale Politie, 2017
Vitaal coach Fit@NP	1/2 Eenheid*	Borging en inrichting Fit@NP Nationale Politie, 2017

* Gemiddeld 2 fte per eenheid

7.4.8. Samenvatting onderbouwingen

Onderstaande tabel geeft de samenvatting van onderbouwingen per discipline.

Tabel 7.10. Samenvatting uitgangspunten per discipline

#	Discipline	1 fte per	Bron	Voornemen
1	*Arbeidsdeskundige*	80 dossiers	Kadernota Arbeidsomstandigheden Politie	5
2	*Bedrijfsartsen*	2.000 fte	Ervaringscijfers arbodienstverleners	1
3	*Bedrijfsmaatschappelijk werker*	2.500 fte	Discipline normering Politie	5
4	*Casemanager GTPA*	1.350 fte OS	Werklastmeting Politie	5
5	*Team beroepsrisico*	84 fte totaal	Werklastmeting Politie	4
6	*Team sociale zekerheid*	12 fte totaal	Externe arbodienstverleners	6
7	*Coördinator BHV*	Eenheid	Discipline normering Politie	1
8	*Doktersassistente*	3.500 fte	Discipline normering Politie	5
9	*Ergonoom*	3 totaal	Werksessie	5
10	*Geestelijk verzorger*	Eenheid	CAO afspraak	3
11	*Kerndeskundigen*	9 totaal	Werksessie (3 fte per discipline)	1
12	*Psycholoog*	2.500 fte	Interviews	5
13	*Specialist arbeidsomstandigheden*	1.950 fte	Interview en WPO-afhandeltijd	1
14	*Coördinator Fit@NP*	Eenheid	Werksessie en interviews	7
15	*Vitaal coach Fit@NP*	1/2 Eenheid	Interviews	7
16	*Zorgregiseur*	5.000 fte	Discipline normering Politie	5

7.5. Thema-specifieke vraag: toereikendheid van het uitrustingsniveau

7.5.1. Definitie en scope

Binnen dit thema staat het uitrustingsniveau van het HR zorgstelsel centraal. Het HR zorgstelsel is binnen de Politie gedefinieerd als het systeem dat zorgdraagt voor een veiliger, gezonder, fitter en weerbaarder Politiekorps en de juiste begeleiding en ondersteuning biedt aan medewerkers die zijn uitgevallen. Aan de hand van deze definitie vallen de onderstaande disciplines binnen de scope ter bepaling van het uitrustingsniveau. Wij drukken het uitrustingsniveau uit in benodigde capaciteit in fte.

[86] Politie, *Besluitenlijst KLO*, 23 juni 2020

Tabel 7.11. Overzicht disciplines in scope

Disciplines		
• Arbeidsdeskundige	• Team beroepsrisico	• Re-integratiecoaches
• Arbeids- en organisatiekundige	• Doktersassistent	• Specialist bedrijfshulpverlening
• Arbeid hygiënist	• Eenheidspsycholoog	• Specialist arbeidsomstandigheden
• Backoffice casemanagement	• Ergonoom	• Vitaal coaches
• Bedrijfsarts	• Geestelijk verzorger	• Zorgregisseur
• Bedrijfsmaatschappelijk werker	• Hogere veiligheidskundige	
• Casemanager GTPA	• Team sociale zekerheid	

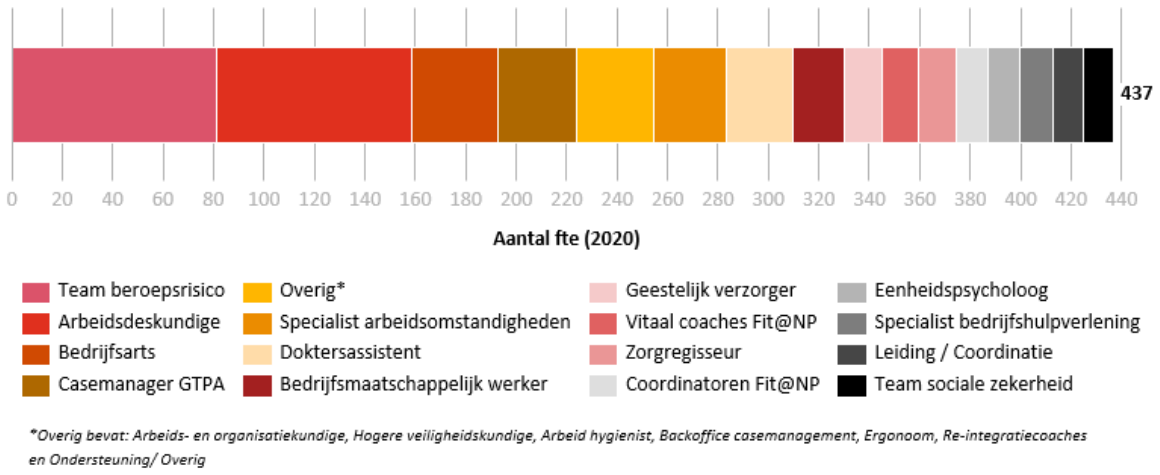
Buiten scope

Medewerkers VGW die werkzaamheden uitvoeren dan wel ondersteuning biedt aan het ‘zorgproces’. Enkele voorbeelden zijn de procesondersteuner verzuimcontrol, de data-analist VGW en de communicatieadviseur VGW. Deze functies laten wij buiten beschouwing tenzij anders vermeld.

Voor de volledigheid benadrukken wij dat wij de waardering van de voorzieningen die gerelateerd zijn aan VGW, zoals de PTSS- of de WGA-voorziening niet hebben betrokken in dit onderzoek. Uit een intern memorandum van de Politie[87] blijkt dat in 2019 €25 miljoen gedoteerd is aan de voorziening PTSS. Deze dotatie in 2019 was volgens de Politie nodig om voor het totaal aan uitstaande dossiers (1.215) het gemiddelde bedrag van ca. €74.000 per dossier te voorzien. Op dit moment komen er maandelijks gemiddeld 25 nieuwe gevallen bij. Bij ongewijzigde instroom betekent dit €22,2 miljoen per jaar.

7.5.2. Huidige uitrustingsniveau

De capaciteit (inclusief vacatureruimte) van het HR zorgstelsel inclusief leiding en ondersteuning bedraagt momenteel circa 437 fte. De opbouw kan visueel als volgt weergegeven worden:



Figuur 7.1. Opbouw HR zorgstelsel 2020 (in fte)

Ten aanzien van de huidige inrichting zijn ons de volgende zaken opgevallen tijdens het onderzoek.

Ondersteuning vanuit IT-systemen

Uit expertsessies blijkt dat structurele en integrale ondersteuning vanuit een IT-systeem ontbreekt. Wij begrijpen dat voor veel processen binnen VGW de Expert Suite van Verzuim Expert wordt gebruikt, maar dat de Politie niet de volledige functionaliteit tot haar beschikking heeft. Meerdere disciplines

[87] Politie, *Memorandum Voorziening VGW 54a*, 31-12-2019.

geven aan dat zij handmatig gegevens verwerken of gebruik maken van geïmproviseerde databases en MS-Excel lijsten.

Beschikbaarheid en validiteit van data

Het is gebleken dat een volledig en sluitend inzicht inzake de bezetting van de verschillende disciplines zeer moeizaam te genereren is. Hieraan liggen meerdere oorzaken ten grondslag. De disciplines (zoals bedrijfsarts, bedrijfsmaatschappelijk werker, etc.) sluiten niet aan bij de LFNP-functies. Daarnaast wordt inzet van de externe inhuur niet geregistreerd in een centraal systeem. Het genereren van een actueel beeld van de bezetting en inzet is daarmee zeer intensief werk en foutgevoelig.

Beschikbaarheid caseload

Om een goede uitspraak te kunnen doen over het uitrustingsniveau is objectief inzicht in het werkaanbod (de caseload) nodig. In veel gevallen is deze caseload niet of beperkt inzichtelijk. Dit wordt mede veroorzaakt doordat een integraal ondersteunend IT-systeem ontbreek.

7.5.3. Benodigd uitrustingsniveau

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden hebben wij het benodigde uitrustingsniveau inzichtelijk gemaakt. Hiertoe is gebruik gemaakt van normeringen van de Politie, die waar nodig door ons van een expertmatige analyse zijn voorzien. De normeringen en analyse zijn uitgebreid toegelicht in de vorige paragraaf en samengevat in Tabel 7.10. Op basis hiervan hebben wij het benodigd uitrustingsniveau bepaald. Wij drukken het uitrustingsniveau uit in benodigde capaciteit in fte.

Tabel 7.12 zet de huidige beschikbare capaciteit af tegen de benodigde capaciteit. Daar waar mogelijk is gebruik gemaakt van een werklastmeting (P*Q) om het benodigde aantal fte vast te stellen. Bij het ontbreken van kwantitatieve informatie zijn de aantallen in expertsessies vastgesteld. Na de tabel volgt een toelichting per discipline.

Tabel 7.12. Huidige en benodigde capaciteit voor het HR zorgstelsel (2020)

	Huidige capaciteit (fte bezetting)	Benodigde capaciteit (fte)	Afwijking benodigd (fte)
Arbeidsdeskundige	77	56	-21
Arbeids- en organisatiekundige	1	3	+2
Arbeid hygiënist	2	3	+1
Backoffice casemanagement	10	10	0
Bedrijfsarts	34	32	-2
Bedrijfsmaatschappelijk werker	20	26	+6
Casemanager GTPA	32	39	+7
Team beroepsrisico	81	84	+2
Doktersassistent	27	18	-9
Eenheidspsycholoog	13	27	+14
Ergonoom	1	3	+2
Geestelijk verzorger[88]	15	15	0
Hogere veiligheidskundige	2	3	+1
Re-integratiecoaches	8	8	0
Specialist bedrijfshulpverlening	13	13	0
Specialist arbeidsomstandigheden	29	34	+5
Team sociale zekerheid	12	12	0
Vitaal coaches Fit@NP	15	25	+10
Coördinatoren Fit@NP	13	13	0
Zorgregisseur	15	12	-2
Leiding/ Coördinatie	12	12	0
Ondersteuning/ Overig	6	6	0
Totaal*	**437**	**453**	**+16 (3,6%)**

* Ten gevolge van afronding is een lichte afwijking (± 1 fte) op totaalniveau zichtbaar

Arbeidsdeskundige

Het huidige aantal arbeidsdeskundigen (76,2 fte waarvan 12,5 fte extern wordt ingehuurd) ligt hoger dan het aantal dat volgens de norm benodigd is. De Politie heeft hiervoor een aantal verklaringen:

- Niveau arbeidsdeskundigen: een groot aantal arbeidsdeskundigen is nog niet vaardig in het vak;
- Niveau leidinggevenden: binnen de Politieorganisatie zijn veel nieuwe onervaren leidinggevende werkzaam die behoefte hebben aan ondersteuning bij de begeleiding van verzuim. De arbeidsdeskundige is in dit geval het eerste aanspreekpunt;
- Werkaanbod en afbakening taak: arbeidsdeskundigen voeren taken uit die niet begroot zijn, maar wel gedaan moeten worden, zoals het proces van aanmelden en monitoren bij het LMC van eerste en tweede spoor trajecten;

Arbeids- en organisatiekundige, arbeidshygiënist en hogere veiligheidskundige

De arbeids- en organisatiekundige, arbeidshygiënist en de hogere veiligheidskundige vallen onder de noemer kerndeskundigen. Van de huidige twee arbeidshygiënisten wordt momenteel één (0,7 fte)

[88] De capaciteit van geestelijke verzorging is sinds september 2020 uitgebreid en wordt na een jaar geëvalueerd; voor nu hebben wij de benodigde capaciteit gelijkgesteld aan de huidige capaciteit (inclusief vacature ruimte).

extern ingehuurd. In de vorige paragraaf is de norm voor deze disciplines op 3 fte per discipline bepaald.

Bedrijfsarts

De bedrijfsartsen worden grotendeels extern ingehuurd via arbodienstverleners (26,3 fte van 33,9 fte) Op basis van de norm zou dit circa 32 fte moeten zijn. Uit de expertsessies maken wij op dat de bedrijfsartsen het werk (het houden van spreekuren) met deze aantallen goed kunnen uitvoeren. Wel wordt aangegeven dat er weinig tijd over is om andere zaken op te pakken, zoals het doorontwikkelen van de functie binnen de organisatie. Ook wordt een korps-medisch adviseur gemist.

Bedrijfsmaatschappelijk werker

Het bedrijfsmaatschappelijk werk wordt ingevuld door 20 fte. Circa 7,5 fte hiervan wordt ingehuurd via arbodienstverleners. Op basis van de norm zou dit circa 26 fte moeten zijn. In de expertsessies bevestigt de Politie dat er een capaciteitstekort ervaren wordt.

De Politie belegt tevens een aantal taken bij Stichting de Basis. Dit is een dienstverlener waar Politiemedewerkers terecht kunnen indien zij door psychosociale klachten belemmerd raken in hun functioneren thuis of op het werk. De kosten van Stichting de Basis bedragen circa €900.000 per jaar.

Casemanager GTPA

Er is momenteel binnen de Politie 32 fte beschikbaar voor casemanagers GTPA. Op basis van de norm zou dit circa 39 fte moeten zijn (38 fte casemanagers en 1 fte korps coördinator). De casemanagers behandelen jaarlijks ongeveer 12.000 zaken waarvan er in 3.000 gevallen voeging in een strafproces volgt om immateriële schade te vorderen. Voor de goede orde vermelden we dat het hier gaat om een samengevoegde rol van enerzijds de casemanagers dossiervorming GTPA en anderzijds de casemanagers GTPA.

Team beroepsrisico

Het uitrustingsniveau van de casemanagers PTSS en schade bedraagt 81 fte. Daarmee ligt het uitrustingsniveau boven het niveau van de norm (78 fte). Uit de expertsessie blijkt dat het team beroepsrisico met dit uitrustingsniveau op sterkte is voor wat betreft de casemanagers. Wel vraagt de Politie aandacht voor de samenstelling van het team (verhouding junior-senior juristen). Ook geeft de Politie aan dat een clientvolgsysteem wenselijk is om tijd- en plaats onafhankelijk (en daarmee efficiënter) te werken.

Doktersassistenten

De huidige capaciteit voor doktersassistenten betreft 26,9 fte, dit is 8,9 fte hoger dan de norm. In de expertsessie worden meerdere oorzaken aangedragen voor de overcapaciteit. Een deel van de doktersassistenten is nog in opleiding en daarom niet volledig inzetbaar als gevolg van stage- en opleidingsactiviteiten. Ook komt het in praktijk voor dat doktersassistenten soms het gehele VGW-team in de eenheid administratief ondersteunen. Dit is niet volgens de functieomschrijving.

Eenheidspsycholoog

De huidige capaciteit voor eenheidspsychologen betreft 12,7 fte. Hiervan wordt ca. 4 fte extern ingehuurd. Volgens de norm zou 27 fte nodig zijn. Uit de expertsessies bevestigt de Politie dat de eenheidspsychologen niet altijd aan de basistaken toekomen door de relatief krappe bezetting. In lijn met de actualiteit (impact Corona op aantal Mental Check Ups) en ontwikkelingen binnen het korps (project bijzondere zorg, teruggave vuurwapen, buddyproject en Sprintteam) verwacht de Politie dat er een steeds groter beroep wordt gedaan op de capaciteit van de eenheidspsycholoog.

De Mental Check Ups (MCU's) worden op dit moment deels uitbesteed. De kosten die hiermee samenhangen betreffen circa €500.000 op jaarbasis en zitten in de begroting. De Politie kan overwegen om deze activiteiten volledig in huis te organiseren.

Ergonoom

De ergonomen zijn uitgerust met twee personen (1,4 fte). Beide worden extern ingehuurd. Volgens de norm zou 3 fte nodig zijn. In de werksessie bevestigt de Politie dat 1,4 fte te weinig is voor een organisatie van 65.000 fte.

Re-integratiecoaches

De re-integratie coaches zijn uitgerust met 8 fte. Dit is in lijn met de norm.

Specialist bedrijfshulpverlening

De huidige capaciteit voor de specialist bedrijfshulpverlening betreft 13 fte. Dit is in lijn met de norm. Dankzij de uitvoeringsregeling BHV is een uniforme uitvoering gecreëerd die voor iedere eenheid hetzelfde is. Het is daardoor mogelijk dat de specialist bedrijfshulpverlening, indien nodig, eenheid overstijgend ingezet kan worden (bv. in geval van ziekte of vakantie).

Specialist arbeidsomstandigheden

De huidige capaciteit voor de specialisten arbeidsomstandigheden bedraagt 29 fte waarvan 4,1 fte extern wordt ingehuurd. Volgens de norm zou 34 fte nodig zijn. In de expertsessies geeft de Politie aan dat met name een werkplek onderzoek (WPO) veel tijd vragen, circa 25% tot 40% van de totale tijdbesteding gaat. Met name in eenheden met een grote geografische spreiding heeft dit grote impact op de beschikbare capaciteit. Voorts geeft de Politie aan dat de specialist arbeidsomstandigheden geen beschikking heeft over een systemische ondersteuning heeft voor ongeval registratie, deze wordt handmatig bijgehouden.

Team sociale zekerheid

De huidige capaciteit voor het team sociale zekerheid bedraagt 11,6 fte, dit conform de norm. Er wordt niet extern ingehuurd, aangezien in 2016 is besloten om de uitvoering van de Ziektewet, de WGA, de WW en pensioenadvies in eigenbeheer te organiseren. Het team is formeel niet ingericht. Het team beschikt niet over systemische ondersteuning en houdt een administratie bij in Excel.

Fit@NP

De huidige capaciteit voor Fit@NP bestaat uit 15 fte vitaal coaches en 13 fte coördinatoren. Op basis van de norm zouden minimaal twee fte vitaal coaches Fit@NP per eenheid verwacht worden (25 fte). De functie van korpscoördinator Vitaliteit is niet formeel ingericht. Het aantal fte coördinatoren is in lijn met de norm

Zorgregisseur

De huidige capaciteit voor zorgregisseur betreft 14,6 fte, de norm gaat uit van ca. 12,5 fte. In de basis heeft iedere eenheid 1 fte zorgregisseur, de grote eenheden zoals PDC en Oost Nederland hebben er meer. In de expertsessie geeft de Politie aan dat het werk op basis van de huidige bezetting goed gedaan worden.

7.5.4. Onzekere factoren

Tijdens het onderzoek hebben wij een aantal factoren geïdentificeerd die in de (nabije) toekomst van invloed kunnen zijn op de capaciteitsbehoefte vanuit VGW.

1. Het programma bijzondere zorg (uitvoering 55cc en 55dd van het BARP) omvat 10 projecten gericht op ondersteuning van Politiemedewerkers die geconfronteerd zijn met beroepsziekten of dienstongevallen. De impact van het programma is door Politie en JenV ingeschat op 40,8 FTE structurele inzet (overeenkomend met € 4,84 miljoen), 1,5 FTE tijdelijke inzet (overeenkomend met €0,2 miljoen), €2,87 miljoen structurele materiële lasten en €0,5 miljoen incidentele materiële lasten. Deze informatie is door late beschikbaarheid niet meer volgens de systematiek van dit onderzoek door ons geanalyseerd en beoordeeld. Het is desalniettemin aannemelijk dat de uitvoering additionele capaciteit vragen zal vragen van het HR zorgstelsel. Wij raden aan om de effecten van dit programma mee te nemen in het plan- en begrotingsproces.

2. De capaciteit van geestelijke verzorging is sinds september 2020 uitgebreid met 14 fte (totaal 15 fte, 14 fte geestelijke verzorging en een korps geestelijk verzorger voor 1 fte). Na een jaar wordt het werkaanbod en benodigde capaciteit geëvalueerd. Omdat de evaluatie nog moet plaatsvinden hebben wij deze niet meegenomen in de analyse inzake het benodigde uitrustingsniveau. Wij raden aan de uitkomsten van de evaluatie af te wachten.

Thema 4. Participatiewet

8. Thema 4. Participatiewet

8.1. Context en opbouw hoofdstuk

De Participatiewet moet ervoor zorgen dat meer mensen met een arbeidsbeperking een baan vinden. Van werkgevers wordt verwacht dat zij in 2026 in totaal 125.000 nieuwe banen realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. De overheid realiseert daarvan 25.000 banen. Deze verdeling van aantallen zijn wettelijk vastgelegd in de 'Banenafspraak'.[89] Een extra baan in deze doelgroep is volgens de Banenafspraak gedefinieerd als 25,5 verloonde uren per week.

De Politie werkt aan het realiseren van haar aandeel in de afspraken uit de Participatiewet en Banenafspraak. Deze afspraken brengen met zich mee dat er een quotum is vastgesteld op basis waarvan de Politie een minimumaantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking dient te realiseren. Op grond daarvan heeft de Politie het voornemen uitgesproken om uiterlijk in 2024 687,5 banen van 25,5 uur te hebben gerealiseerd.

Per 1 september 2020 zijn er 407 banen van 25,5 uur gerealiseerd. De 348 werknemers in deze banen zijn deels bij de Politie in dienst en deels worden zij door de Politie ingehuurd via externe partijen. Er zijn minder werknemers dan banen omdat de huidige groep werknemers gemiddeld meer dan 25,5 uur per week werkt. Het merendeel (ongeveer 2/3) van de werknemers wordt ingehuurd. De groep werknemers die tot de doelgroep Banenafspraak behoort is erg divers qua opleidingsniveau, werkervaring, functie en beperking.

De werknemers bij de Politie die onder de doelgroep Banenafspraak vallen krijgen individuele begeleiding. In het kader van dit onderzoek wordt onder individuele begeleiding verstaan: (i) interne werkbegeleiding en (ii) jobcoaching. 'Interne werkbegeleiding' is begeleiding van de dagelijkse werkzaamheden door een collega van de Politie. Alle werknemers uit de doelgroep (zowel intern als extern) krijgen interne werkbegeleiding. Alleen de populatie ingehuurde medewerkers ontvangt op dit moment tevens Jobcoaching, als onderdeel van de dienstverlening bij externe inhuur van deze werknemers.

Begeleiding van werknemers uit de doelgroep is een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de Banenafspraak bij de Politie. In dat kader zijn de volgende vragen aan ons gesteld:

I. Voornemens: zijn de voornemens in de periode 2016 tot en met heden onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting?

II. De inzet van mensen vanuit de Participatiewet is een verplichting, ook bij de Politie. De vraag is echter of de Politie voldoende is uitgerust voor de begeleiding van deze mensen, gericht op het verplichte percentage/fte inzet binnen organisatie vanuit de participatiewet.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 8.2 geeft de financiële reeks en conclusies op dit thema. Paragraaf 8.3 constateert dat de Politie geen vastgestelde en onderbouwde begeleidingsnorm heeft voor mensen uit deze doelgroep. Wel zijn er voornemens te identificeren relevant voor begeleiding. Paragraaf 8.4 gaat in op de te hanteren begeleidingsnorm teneinde een antwoord op de tweede vraag (uitrustingsniveau) te geven. Hiertoe wordt een onderverdeling van de doelgroep in drie categorieën aangebracht en zijn normen voor deze categorieën opgesteld op basis van data van het UWV, onderzoek van de Erasmus Universiteit en referentiegegevens van organisaties gericht op begeleiding. Op deze wijze wordt in paragraaf 8.5 de direct aan de begeleidingsbehoefte en banencoördinatie te relateren delta aan P-lasten geanalyseerd.

[89] Staatsblad nr. 154, *Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten*, April 2015.

8.2. Financiële reeks en conclusies

Op basis van onze analyse binnen het thema Participatiewet komen wij tot de onderstaande financiële reeks, uitgesplitst per voornemen. De navolgende hoofdstukken geven een nadere onderbouwing bij de verschillende financiële reeksen.

Tabel 8.1. Financiële reeks voornemens participatiewet

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Financiële vertaling	**3.870**	**5.150**	**5.035**	**4.920**	**4.920**
1. Begeleidingsbehoefte	2.854	4.134	4.019	3.904	3.904
2. Banencoördinatoren per eenheid	1.016	1.016	1.016	1.016	1.016
Waarvan in begroting Politie waargenomen	**2.700**	**2.700**	**2.700**	**2.700**	**2.700**
Delta	**1.170**	**2.450**	**2.335**	**2.220**	**2.220**

Op basis van onze analyse binnen dit thema trekken wij de volgende conclusies:

- Er zijn geen voornemens over begeleiding van werknemers uit de doelgroep. Ook is door de Politie tot op heden niet vastgesteld welke personele capaciteit nodig is voor het geven van begeleiding. Op basis van het normenkader zoals uitgewerkt binnen dit onderzoek volgt een indicatie voor deze personele capaciteit. Het onderzoek laat zien dat tussen 2021 en 2025 de jaarlijkse personele capaciteit in fte voor interne begeleiding en jobcoaching varieert tussen 36 fte en 47 fte. De kosten zijn onderdeel van de vaste P-lasten en variëren tussen €2.853.622 (36 fte) en €4.133.421 (47 fte). Een deel van deze capaciteit, circa 28 fte, betreft de huidige reeds ingerichte begeleiding. Deze begeleiding van 28 fte is ingericht binnen het takenpakket van bestaande medewerkers en leidt niet tot een delta in de financiële reeks.
- Jobcoaching wordt momenteel nog niet gedaan door werknemers van de Politie. Uit interviews met werknemers van de Politie constateren wij dat de wens bestaat om jobcoaches in dienst te nemen bij de Politie in plaats van deze extern in te huren. Dit vergt tot en met 2025 (circa) 7 fte per jaar extra. Daarnaast moet een werknemer opgeleid worden om de functie van jobcoach te kunnen vervullen. Deze extra kosten voor opleiding zijn niet door ons meegenomen in de financiële reeks van dit thema.
- Randvoorwaardelijk bij het invullen van de begeleiding intern is dat het programma rond de Participatiewet en vooral de begeleiding van de doelgroep wordt geprofessionaliseerd. Dit begint met het formuleren van ambities ten aanzien van begeleiding en het opstellen van een organisatie-breed begeleidingsplan. De inzichten uit het normenkader kunnen daarbij ondersteuning bieden. De inzet van de banencoördinatoren (12 fte) en het ontwikkelen van een programma voor interne jobcoaching dragen eveneens bij aan de versterking van het uitrustingsniveau voor begeleiding.

Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen F.

8.3. Vastgestelde voornemens

Uit ons onderzoek volgt dat de voornemens ten aanzien van de Participatiewet niet toezien op het onderwerp 'begeleiding'. Uit de aan ons beschikbaar gestelde documentatie[90] blijken geen

[90] Interne documentatie van de Politie, m.n. *Implementatieplan Banenafspraak (2018), Versterking Administratieve ondersteuning GGP en Opsporing m.b.v. Participatiewet (2019), Budget Banenafspraak (2017), Beleidskader Banenafspraak (2017).*

voornemens die specifiek zien op de begeleiding van mensen uit de doelgroep. In de expertsessies is ons bevestigd dat er geen voornemens over begeleiding zijn.

Ten aanzien van de Participatiewet zijn de volgende voornemens relevant:

Tabel 8.2. Vastgestelde voornemens Participatiewet

Voornemen	Status[91]
1. Begeleidingsbehoefte	
a) Participatiewet	*1*
b) Behalen quotum Banenafspraak	*1*
c) Versterken administratieve ondersteuning GGP en opsporing	*1*
d) Bestuursakkoord	*2*
e) Structurele instroom en behoud van de doelgroep	*2*
f) Werkzaamheden vallen binnen domein ondersteuning	*2*
g) Deel formatie telt niet mee voor berekening quotum	*2*
h) Politie voor iedereen	*3*
i) Inspanningen Banenafspraak eenheden	*3*
j) Verbetering prestaties van de overheid	*2*
2. Banencoördinatoren per eenheid	3

Onder de noemer ‘Begeleidingsbehoefte’ zijn 10 voornemens samengevoegd omdat deze met elkaar verbonden zijn. De voornemens zijn met elkaar verbonden omdat zij alle zien op de inzet van mensen met een arbeidsbeperking binnen de organisatie, waarbij het hoofddoel is om 687,5 banen van 25,5 uur te realiseren in uiterlijk 2024. De begeleidingsbehoefte (in fte per jaar) is afhankelijk van het aantal werkzame mensen met een arbeidsbeperking binnen de organisatie.

De voornemens a t/m j bepalen de begeleidingsbehoefte. In het kort zien voornemens a t/m j op de ambitie van het aantal te realiseren banen en de visie en plannen die ten grondslag liggen aan het realiseren van de ambitie.

8.4. Onderbouwing voornemens

8.4.1. Begeleidingsbehoefte

Begeleiding van de doelgroep vindt onder meer plaats door medewerkers van de Politie zelf. De personele capaciteit die voor begeleiding nodig is, is onderdeel van de vaste P-lasten, maar is binnen die categorie niet specifiek identificeerbaar. Voor de volledigheid merken wij op dat de interne begeleiding momenteel is ingeregeld in de organisatie maar niet expliciet is gekwantificeerd. Daarnaast worden mensen uit de doelgroep begeleid door externe jobcoaches. Externe jobcoaches worden ingezet via externe partijen.

Opbouw financiële reeks

Begeleiding externe jobcoaches

De kosten voor begeleiding van de jobcoaches zijn inbegrepen in de prijs van inhuur van de externe werknemers uit de doelgroep. De kosten voor inhuur van externe werknemers en bijkomende begeleiding zijn onderdeel van de lastencategorieën ‘WSW’ers’ en ‘Overige inhuur personeel derden’.

1. WSW’ers
   De lastencategorie ‘WSW’ers laat elk jaar tot 2025 een bedrag zien van €2,0 miljoen. Dit bedrag is volledig beschikbaar voor de inhuur van mensen uit de doelgroep via externe dienstverleners en komt terug in de jaarlijkse budgetkaders. Het budget voor inhuur is rechtstreeks identificeerbaar binnen de lastencategorie ‘WSW’ers’.

[91] Status: 1. Wettelijk; 2. ministerie van JenV; 3. Korpsleiding; 4. Overig

In het Bestedingsplan 'IDU'[92] is de verwachting opgenomen dat voor de inhuur in 2021 een bedrag benodigd is van €10,0 miljoen. Uit eigen analyse van de Politie volgt dat er op basis van het beschikbare kader van €2,0 miljoen een tekort van €8,0 miljoen bestaat. Dit knelpunt is bekend bij de Politie en wordt gedekt via 'Overige inhuur personeel derden', zie onderstaand punt.

2. Overige inhuur personeel derden
   In de baseline begroting 2020 – 2025 is een mutatie opgenomen "BG 2020 – 2024" van €7.066 miljoen (2020) oplopend naar €11,16 miljoen (2024)/ €9,08 miljoen (2021)/ €10,21 miljoen (2022) / €11,16 miljoen (2023) / €11,16 miljoen (2024) onder lastencategorie 'Overige inhuur personeel van derden'". In de onderwerpregel van de reeks wordt verwezen naar de Participatiewet.

Directie Financiën geeft aan dat dat de bovengenoemde reeks, bovenop het kader van €2,0 miljoen voor inhuur WSW, samen tot het budget behoort dat voor de Participatiewet in de begroting staat. Uit gesprekken met de Politie volgt dat de reeks, bovenop het kader van €2,0 miljoen, wordt aangewend voor de inhuur van werknemers uit de doelgroep via externe dienstverleners. Met deze 'additionele' reeks wordt het knelpunt zoals beschreven onder WSW'ers gedekt. Gezien voornoemde wordt geconcludeerd dat de begeleidingslasten door externe coaches in de begroting zijn opgenomen.

Omdat de kosten voor externe coaching niet te destilleren zijn uit de inhuurkosten is deze reeks niet verder inzichtelijk gemaakt.

Begeleiding intern Politie

Door het ontbreken van voornemens over begeleiding is er geen onderbouwing van de voornemens ten aanzien van de begeleiding. Ook is geen door de Politie vastgesteld en onderbouwd normenkader beschikbaar dat inzicht geeft in de benodigde personele capaciteit voor de begeleiding van de doelgroep.

De financiële uitwerking van het voornemen begeleiding intern Politie hebben wij daarom meegenomen binnen de specifieke vraag binnen dit thema, zoals opgenomen in paragraaf 8.5.

8.4.2. Banencoördinatoren per eenheid

De banencoördinator is verantwoordelijk voor het creëren van banen voor de doelgroep, en het bij elkaar brengen van vraag een aanbod om de banen te vervullen. De rol van banencoördinatoren wordt door de Politie als belangrijk gezien voor het realiseren van banen voor mensen uit de doelgroep. De banencoördinatoren worden in dienst genomen en zijn onderdeel van de vaste P-lasten. De kosten zijn niet rechtstreeks identificeerbaar in de begroting.

Financiële reeks

Om een extra impuls te geven aan de uitvoering van de Banenafspraak en het bereiken van het gewenste aantal banen is afgesproken om per eenheid een banencoördinator aan te stellen. Totaal worden er twaalf banencoördinatoren aangesteld. Het voornemen is inhoudelijk onderbouwd in een beleidsdocument.[93]

Het voornemen over de inzet van banencoördinatoren is deels financieel vertaald. De banencoördinatoren worden in eigen dienst genomen, waarbij de kosten vallen in de vaste P-lasten. Het gaat om twaalf banencoördinatoren in het totaal, welke ieder 1 fte vertegenwoordigen. Uit interviews maken wij op dat er momenteel tien banencoördinatoren in dienst zijn. De overige twee worden in de toekomst nog aangesteld.

Banencoördinatoren zijn ingeschaald in functieschaal 9 en 10. Voor dit onderzoek doen wij de aanname dat de banencoördinatoren gelijkmatig zijn verdeeld over schaal 9 en 10.

[92] Nationale Politie, *Bestedingsplan 2021 Sector In-, Door- en Uitstroom (IDU),* 2020.
[93] Nationale Politie, *Versterking administratieve ondersteuning GGP en Opsporing m.b.v. Participatiewet*, 2019.

Tabel 8.3. Financiële omvang aanstelling 12 banencoördinatoren

Schaal banencoördinator	Fte	2021 t/m 2025
9	6 fte	€489.155
10	6 fte	€526.906
Totaal	**12 fte**	**€1.016.061**

Op basis van voornoemde financiële cijfers is het voornemens banencoördinatoren vertaald naar de volgende financiële reeks.

Tabel 8.4. Delta van de Participatiewet – Banencoördinatoren per eenheid

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
2. Banencoördinatoren per eenheid	1.016	1.016	1.016	1.016	1.016
Waarvan in begroting Politie waargenomen	**785**	**785**	**785**	**785**	**785**
Delta	**231**	**231**	**231**	**231**	**231**

8.5. Thema-specifieke vraag: uitrustingsniveau begeleiding

In paragraaf 8.3 is een korte toelichting opgenomen in relatie tot het benodigde begeleidingsniveau. De geïdentificeerde voornemens onder begeleiding a t/m j zijn bruikbaar voor het bepalen van het benodigde uitrustingsniveau voor begeleiding. De voornemens a t/m j schetsen een beeld van de wijze waarop de Politie de inname van mensen uit de doelgroep organisatorisch wenst vorm te geven.

Binnen de groep voornemens a t/m j zijn de Participatiewet (voornemen a) en het behalen van het quotum van de Banenafspraak (voornemen b) voornamelijk van belang voor het bepalen van de begeleidingsbehoefte. Daarbij is het voornemen 'Banenafspraak' leidend voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Het quotum geeft een voorspelling van de hoeveelheid banen die er (naar verwachting) in de toekomst zijn voor de doelgroep. Op grond van het quotum is door de Politie een groeipad vastgesteld naar 687,5 banen van 25,5 uur in uiterlijk 2024.[94]

Op basis het groeipad komen er jaarlijks meer mensen met een arbeidsbeperking werken binnen de organisatie. Het quotum en groeipad is onderbouwd in het implementatieplan van de Banenafspraak[95] en komt terug in verschillende andere interne beleidsdocumenten. Daarbij heeft de Politie de ambitie om jaarlijks meer mensen in eigen dienst te nemen. Het aandeel interne werknemers zal verhoudingsgewijs toenemen ten opzichte van de groep externe werknemers (inhuur). In Tabel 8.5 is weergegeven hoe het groeipad op basis van het aantal werknemers (i.p.v. banen) eruit ziet tot 2025.

[94] Nationale Politie, *Implementatieplan Banenafspraak,* 2018; Nationale Politie, *Werkagenda Banenafspraak,* 2019-2020
[95] Nationale Politie, *Implementatieplan Banenafspraak,* 2018

Tabel 8.5. Het groeipad op grond van het aantal interne en externe werknemers binnen de doelgroep*

Jaar*	Interne werknemers	Externe werknemers	Totaal aantal werknemers	Totaal aantal banen
2020	110,0	238,0	348	407,0
2021	152,8	340,6	493,4	577,0
2022	195,5	369,7	565,2	661,0
2023**	221,6	336,3	587,9	687,5
2024	246,4	341,5	587,9	687,5
2025	271,2	316,7	587,9	687,5

* Het door ons gebruikte groeipad spreekt van te realiseren aantallen 'werknemers' in plaats van 'banen', vanuit het idee dat werknemers begeleiding krijgen (en niet een baan). Het groeipad is gebaseerd op data van de Politie over het groeipad en de verhouding tussen de inname van interne en externe werknemers. Op basis van de huidige realisatie van banen en werknemers is als uitgangspunt gehanteerd dat een werknemer binnen de doelgroep gemiddeld circa 29,8 uur per week werkt (407 banen á 25,5 uur / 348 werknemers)

** Het groeipad zoals opgesteld door de Politie laat vanaf 2023 een stijging zien boven de ambitie van 687,5 banen, in deze tabel is het groeipad gemaximeerd op de ambitie van 687,5 banen. De focus op het meer in eigen dienst nemen in plaats van externe inhuur is daarbij wel doorgezet tot en met 2025

De verschuiving naar focus op het in eigen dienst nemen van mensen uit de doelgroep ten opzichte van inhuur is door de Politie financieel vertaald.[96] De banen uit de doelgroep worden gefinancierd vanuit de vaste P-lasten en 'Personeel van Derden' (voor kosten inhuur), waarbij gezien de ambitie de vaste P-lasten zullen stijgen en de kosten voor inhuur afnemen.

De financiële vertaling maakt niet inzichtelijk wat de gevolgen voor de begeleiding zijn. Logischerwijs leidt een toename van het aantal werknemers in de doelgroep tot meer inzet van personele capaciteit voor begeleiding. De verschuiving naar focus op het in eigen dienst nemen van werknemers uit de doelgroep vergt daarnaast meer personele capaciteit omdat begeleiding steeds meer intern wordt gefaciliteerd. Om te komen tot een inschatting van het benodigde uitrustingsniveau voor begeleiding is in een expertsessie met JenV en de Politie een normenkader ontwikkeld. Onderstaande paragrafen geven inzicht in de opzet van het normenkader en de kwantificering van dit normenkader voor begeleiding.

8.5.1. Normenkader

Voor het inzichtelijk maken van het benodigde aantal fte voor begeleiding hebben wij, op basis van data van het UWV[97], onderzoek van de Erasmus Universiteit[98], best practices van externe dienstverleners gericht op het geven van begeleiding, expertsessies met de Politie en interviews bij de Politie, een aanzet gemaakt voor een begeleidingsnorm. Hierbij wordt opgemerkt dat de doelgroep 'werknemers' qua samenstelling divers is en dat de werkelijke begeleidingsbehoefte verschilt van persoon tot persoon. De begeleidingsbehoefte hangt af van verschillende factoren zoals functie, opleidingsniveau, werkervaring en beperking. Het ontwikkelen van een normenkader dat naadloos aansluit bij de eigenschappen van elk individu is niet mogelijk. Bij het opstellen van de begeleidingsnorm is een differentiatie gemaakt naar drie categorieën.

De toepassing van het normenkader op de (toekomstige) doelgroep geeft een indicatie van de totale fte voor begeleiding en de financiële omvang van de begeleiding.

Differentiatie

Om te bepalen welke manier van differentiëren het meest geschikt is voor het vaststellen van de begeleidingsnormen zijn verschillende manieren van differentiatie besproken in een expertsessie met de Politie. Op basis van deze discussie zijn drie scenario's uitgewerkt met ieder een andere manier van differentiatie. Het als meest werkbaar bestempelde scenario differentieert tussen (i) psychische

[96] Nationale Politie, '*WSW-ers 2021-2024',* 2020
[97] Stcr. 51100, *Beleidsregel Protocol Interne Jobcoach UWV 201*9, september 2019
[98] P. de Hek, A.J. van der Toorn, E. Vleeschouwer, *Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach,* SEOR Erasmus School of Economics, november 2019.

beperking, (ii) fysieke beperking en (iii) WSW-indicatie.
De verschillen in begeleidingsbehoefte zijn (over het algemeen) voor deze groepen in de praktijk zichtbaar. Deze zienswijze is bevestigd door externe dienstverleners die de begeleiding (jobcoaching) van mensen binnen de doelgroep organiseren.

Begeleidingsnorm

a) Interne begeleiding

Alle werknemers (zowel in dienst van de Politie als inhuur) krijgen interne werkbegeleiding. Op basis van interviews en gesprekken met externe dienstverleners zijn voor interne werkbegeleiding een drietal begeleidingsregimes geformuleerd: (i) psychische kwetsbaarheid, (ii) fysiek en (iii) WSW. Het aantal uur interne begeleiding wordt minder door de jaren heen, maar zal nooit minder zijn dan de uren begeleiding in jaar 3. Er geldt een ondergrens van 1 uur per week (u p/w).
In het normenkader start de populatie 'nieuwe' werknemers die in dienst zijn of worden ingehuurd automatisch in jaar 1. Voor de huidige groep werknemers die in dienst zijn bij de Politie (totaal 110 werknemers) is de aanname gedaan dat zij in begeleidingsschaal jaar 3 zitten. Op basis van de data van de huidige werknemers binnen de doelgroep blijkt dat zij over het algemeen langer in dienst zijn.

De Politie heeft de verdeling van de doelgroep over de regimes vastgesteld op basis van een eigen inschatting, Zie Tabel 8.6.

b) Jobcoaching

In dit kader spreken wij over jobcoaching waarvoor de personele capaciteit van de Politie moet worden aangesproken. Dit geldt alleen voor werknemers die in dienst zijn van de Politie (ingehuurde werknemers hebben een externe jobcoach). Voor jobcoaching is de begeleidingsnorm van het UWV overgenomen. De begeleidingsnorm voor jobcoach van het UWV kent een drietal begeleidingsregimes: (i) licht, (ii) midden en (iii) intensief. Het aantal uur jobcoaching wordt minder over de jaren en eindigt na 4 jaar. In het normenkader starten nieuwe werknemers automatisch in jaar 1. Voor de huidige groep werknemers die in dienst zijn bij de Politie (in totaal 110 werknemers) is de aanname gedaan dat zij geen jobcoaching (meer) hebben.

Na de expertsessies met de Politie is de verdeling van de doelgroep over de regimes vastgesteld. Zie Tabel 8.6.

Tabel 8.6. Verdeling populatie over de verschillende begeleidingsregimes

		% van de populatie	Uren interne begeleiding/coaching p.p. p.w.		
			Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3+4
Interne begeleiding	Psychische kwetsbaarheid	40%	2,5	2	1,5
	Fysiek	30%	1	1	1
	WSW	30%	4	3,5	3
Job-coaching	Licht	30%	1,8	0,9	0,9
	Midden	40%	3	1,5	0,9
	Intensief	30%	4,5	2,25	1,8

8.5.2. Vertaling van normenkader uren begeleiding

- De toepassing van het normenkader op de ontwikkeling van de doelgroep zoals weergegeven in Tabel 8.5 geeft inzicht in het totaal aantal uren en fte dat per jaar nodig is voor interne begeleiding en jobcoaching van 2021 tot en met 2025 (zie Tabel 8.7). Het aantal fte per jaar is inzichtelijk gemaakt door het totaal aantal uren per jaar te delen door:

- interne begeleiding: één voltijdbaan baan van gemiddeld 1.338,8[99] uur per jaar; en
- jobcoaching: één voltijdbaan baan van gemiddeld 1.415[100] uur per jaar.

Tabel 8.7. Jaarlijkse aantal uren/fte interne begeleiding en job coaching

		Uren/fte interne begeleiding/coaching p.p. p.j.					
		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Interne begeleiding	Uren	37.810	42.833	53.329	52.405	50.829	50.451
	Fte	28	32	40	39	38	38
Job-coaching	Uren	*n.v.t.*	6.299	9.448	9.376	10.344	9.320
	Fte	*n.v.t.*	4	7	7	7	7
Totaal	**Uren**	**37.810**	**49.132**	**62.777**	**61.781**	**61.173**	**59.771**
	Fte	**28**	**36**	**47**	**46**	**45**	**45**

Toepasselijke functieschalen begeleiding

Interne werkbegeleiding wordt gegeven door werknemers binnen de Politie. Op basis van een inschatting door de Politie wordt gewerkt met de aanname dat ongeveer 60% van de begeleiders binnen OS valt en 40% binnen NOS.

De begeleiders zijn in het LFNP opgenomen in schaal 7 en hoger. Omdat niet inzichtelijk is wie begeleiding geeft (en welke schaal toepasselijke is) is gekozen voor een methodiek waarin de begeleider zich in twee schalen boven de werknemer uit de doelgroep bevindt, waarbij schaal 7 de ondergrens is. Op grond van deze methodiek is 75% van de begeleiders ingeschaald in schaal 7. De overige 25% van de begeleiders is verdeeld ingeschaald in schaal 8 t/m 12.

Jobcoaching van werknemers die dienst zijn bij de Politie gebeurt door jobcoaches die in dienst zijn van de Politie. Na overleg met de Politie gaan wij ervan uit dat jobcoaches ingeschaald zijn in schaal 10. De verdeling van de begeleiders over de functieschalen is inzichtelijk gemaakt in Tabel 8.8.

Tabel 8.8. Populatie begeleiders verdeeld over toepasselijke functieschalen (%)

		Functieschaal					
		7	8	9	10	11	12
Begeleiding	Interne begeleiding	75%	7%	7%	2%	6%	2%
	Jobcoaching	0%	0%	0%	100%	0%	0%

Financiële vertaling interne werkbegeleiding en jobcoaching

Op basis van de verdeling van de begeleiding over de functieschalen (Tabel 8.8) wordt vastgesteld wat het aantal fte aan interne begeleiding en jobcoaching is dat aan elke functieschaal wordt toegerekend. Dit betekent dat het totaal aantal fte aan interne begeleiding en job coaching per jaar (Tabel 8.7) wordt verdeeld over de functieschalen.

Ter illustratie nemen wij het jaar 2021. Er is in dat jaar 36 fte nodig voor interne begeleiding. Van die 36 fte wordt 75% (circa 27 fte) toegerekend aan functieschaal 7. Daarnaast is er 5 fte nodig voor jobcoaching in 2021. Van die 4 fte wordt 100% toegerekend aan functieschaal 10.

[99] 60% begeleiders binnen OS á 1.288 uren (aanname input Politie) en 40% begeleiders NOS á 1.415 uren
[100] Handleiding overheidstarieven 2020

Vermenigvuldiging van het jaarlijks aantal fte voor interne begeleiding en jobcoaching per functieschaal met de normgetallen voor P-lasten per fte resulteert in de financiële vertaling van interne begeleiding en jobcoaching zoals weergegeven in Tabel 8.9.

Tabel 8.9. Jaarlijkse impact op P-lasten van interne begeleiding en jobcoaching

€'000	P-lasten interne begeleiding en jobcoaching per jaar				
	2021	2022	2023	2024	2025
Interne begeleiding	2.376	3.297	3.182	3.067	3.067
Jobcoaching	478	837	837	837	837
Totaal	**2.854**	**4.134**	**4.019**	**3.904**	**3.904**

Thema 5. Beheer- en ontwikkelkosten ICT

9. Thema 5. Beheer- en ontwikkelkosten ICT

9.1. Context en opbouw hoofdstuk

De operatie en bedrijfsvoering van de Politie worden ondersteund door de inzet van ICT-middelen. Door toenemende automatisering en digitalisering, groeit de vraag naar ICT. De ICT-begroting[101] van de Politie steeg vanaf 2016 naar 2020 met circa €120 miljoen, waarvan circa €40 miljoen bestemd is voor het overgenomen beheer van de meldkamers.

Bij de besteding van het ICT-budget tracht de Politie circa 70% te besteden aan het beheer en 30% aan de ontwikkeling.[102] In de Kaderbrief van 2021[103] geeft de Politie aan dat deze verhouding opschuift naar een 60/40-verhouding.

De prioritering van beheer- en ontwikkeling van ICT vindt plaats vanuit drie portfolio's:

- Operationele portfolio – Operationele portefeuillehouders prioriteren ICT-ontwikkeling ten behoeve van de ondersteuning van de operatie.
- Bedrijfsvoering portfolio – Portefeuillehouders vanuit de bedrijfsvoering prioriteren de ICT-ontwikkeling ten behoeve van de ondersteuning van de bedrijfsvoering.
- CTO-portfolio – De CTO prioriteert de ontwikkeling van ICT ten behoeve van de ICT en het beheer van het totale ICT-landschap.

De volgende vragen zijn in dit kader aan ons gesteld:

I. Voornemens: zijn de voornemens in de periode 2016 tot en met heden onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting?

II. De digitalisering van werk heeft een enorme vlucht genomen de afgelopen jaren. Dit heeft grote impact op de Politie ICT en bijbehorende beheerkosten. De vraag is of de Politie voldoende is toegerust.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 9.2 geeft de conclusies van dit hoofdstuk.

De paragrafen 9.3 tot en met 9.5 gaan in op vraag I, de voornemens. Paragraaf 9.3 beschrijft de drie lastencategorieën van de begroting van de Politie die wij betrekken in onze analyse van het lastenniveau voor ICT beheer en ontwikkeling, te weten Verbinding en Automatisering (V&A), IV Personeel en IV Inhuur. Paragraaf 9.4 gaat in op de vijf voornemens die binnen deze drie lastencategorieën geleid hebben tot mutaties op de begroting en laat de reeksen hiervan zien: de RA-gelden, extra middelen voor IV, Computercriminaliteit 3 (CC3), de fiche Versterking gebiedsgerichte inzet Politie en de fiche Uitbreiding speciale interventieteams. Paragraaf 9.5 gaat in op de onderbouwingen bij deze vijf voornemens.

Paragraaf 9.6 gaat in op vraag II, het toerustingsniveau voor ICT beheer en ontwikkeling. Hiertoe analyseren wij eerst de trend in verhouding tussen beheer en ontwikkeling binnen de Politie van de afgelopen jaren (9.6.1). Vervolgens geven wij aan wat de betekenis hiervan is om tot het benodigde toerustingsniveau te komen (9.6.2). Ook geven wij aan dat de trend van de afgelopen jaren geleid heeft tot een 'technische schuld' die weggewerkt zal moeten worden (9.6.3). Hierbij gaan wij in op de top 5 van ongedekte beheerlasten die leiden tot de 'technische schuld' (9.6.4). Tot slot gaan wij in op het te verwachten personeelstekort voor IV in de periode 2021 – 2025 (9.6.5) en het onderbenutte potentieel van batenmanagement van ICT (9.6.6).

[101] Het betreft de exploitatiebegroting, waarin zowel ontwikkel- en beheerlasten zijn opgenomen. Investeringen en afschrijvingen zijn hierin niet opgenomen.
[102] Gartner, *Run, Grow and Transform the Business IT Spending: Approaches to Categorization and Interpretation, ID: G00308477*, juni 2016
[103] Politie, *Kaderbief 2021,* 2021

9.2. Conclusies

Met het oog op het structureel functioneren van de ICT moet op termijn de balans tussen beheer en ontwikkeling teruggebracht worden naar een duurzaam en in de ICT gebruikelijke verhouding van 70/30. Voor de budgettaire doorvertaling hiervan zijn twee uitersten denkbaar:

1. Het huidige budgettaire kader voor ICT zoals geschetst in de begroting van de Politie geldt als plafond. Er is dan logischerwijs geen delta in P of M-lasten in 2025. Gevolg is wel dat de Politie per direct circa €31 miljoen per jaar minder aan ontwikkeling uitgeeft ten gunste van beheer. De gevolgen hiervan voor de operatiën en beheer zijn niet door ons geanalyseerd.
2. Het huidige niveau van ontwikkeling geldt als leidend voor de periode tot en met 2025. In dit geval is jaarlijks ca. €104 miljoen aanvullend nodig (P- en M- lasten) als gevolg van de hieruit voorkomende beheerlasten.[104]

In beide gevallen is tot en met 2025 jaarlijks ca. €15,5 miljoen additioneel nodig (P- en M-lasten) om de technische schuld, geschat op €78 miljoen, weg te werken. [105]

Om de toekomstig benodigde beheercapaciteit in te vullen is personeel nodig. De maakbaarheid hiervan in relatie tot de arbeidsmarkt en het absorptieniveau van de Politieorganisatie zijn bepalend voor de mate waarin deze capaciteit kan worden ingevuld. Verschillende scenario's zijn hiertoe opgesteld waarbij het midden scenario laat zien dat in 2025 ca. 400 fte aan "personeelstekort" door vervangingsbehoefte ontstaat.

Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen G.

9.3. De lastencategorieën V&A, IV Inhuur en IV-personeel zijn in scope

De beheer- en ontwikkelkosten ICT van de Politie zijn onderdeel van verschillende lastencategorieën, namelijk 'Personeel', 'Verbinding en Automatisering' (V&A), 'Huisvesting', 'Operationeel en Beheer'. Voor dit onderzoek zijn de lastencategorieën 'V&A', 'IV-Inhuur' en 'IV-Personeel' in scope, dit dekt circa 95% van de totale kosten voor beheer en ontwikkeling ICT. De lastencategorie IV-Personeel bestaat uit de personele lasten voor medewerkers van de Directie IV, Dienst IM en Dienst ICT.

De lastencategorieën V&A, IV-inhuur en IV-personeel zijn opgebouwd uit kosten voor verschillende stromen.[106] Het betreft de volgende stromen, waarbij per stroom de manier van onderbouwing is aangegeven:

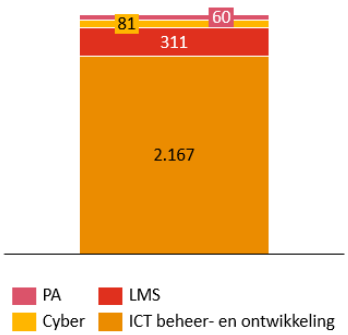
- ICT beheer- en ontwikkeling – Onderbouwing van lasten voor deze stroom is onderdeel van dit thema.
- Cyber security schil 1 (hierna: CS-schil 1) – Onderbouwing van lasten voor deze stroom is onderdeel van thema 2.
- Politie Academie (hierna: PA) – Onderbouwing van lasten voor deze stroom is onderdeel van thema 8.
- Landelijk Meldkamersysteem (hierna: LMS) – Onderbouwing van lasten voor deze stroom is geen onderdeel van dit onderzoek.

[104] Dit betreft een rekenkundige benadering; er is geen rekening gehouden met infasering van benodigde middelen en capaciteit. Bij het feitelijke infaseerpad moet rekening gehouden worden met beschikbaarheid van capaciteit op de arbeidsmarkt en absorptievermogen van de organisatie.
[105] De politie geeft aan voorkeur te hebben voor het wegwerken van de technische schuld in 3 jaar. Bezien vanuit de veiligheidsrisico's die het hebben van deze schuld met zich brengt, ondersteunen wij het standpunt van de politie. Tegelijkertijd zien wij dit tijdpad niet als realistisch gezien de beperkte maakbaarheid van de arbeidsmarkt en beschikbare middelen hiervoor.
[106] Wanneer wij in dit onderzoek spreken van stromen, dat verwijzen wij naar bestedingsdoeleinden.

Tabel 9.1 geeft de opbouw van lastencategorie ‘V&A’ per stroom. De scope van dit thema betreft de lasten ten behoeve van de stroom ‘ICT beheer- en ontwikkeling’.

IV-personeel wordt ook ingezet ten behoeve van de verschillende stromen. In Figuur 9.1 is de opbouw van de bezetting per stroom in 2020 weergegeven.

Figuur 9.1.Opbouw bezetting per stroom 2020 in fte



Tabel 9.1 Opbouw van de lastencategorie V&A per stroom

V&A in €’000	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
LMS	61.718	66.469	64.529	114.807	112.390	113.240	115.282	115.542	115.542
CS-schil 1				24.737	25.997	22.058	20.343	20.593	20.343
PA		7.000	7.000	7.000	10.000	10.000	10.000	9.000	8.000
ICT beheer- en ontwikkeling	319.007	350.074	362.905	333.882	373.532	378.545	383.423	383.536	384.470
Totaal	**380.725**	**423.543**	**434.434**	**480.426**	**521.919**	**523.843**	**529.048**	**528.671**	**528.355**

9.4. Vastgestelde voornemens

9.4.1. Verbinding en Automatisering

De V&A-reeks 2021 – 2025 onderbouwen wij door de mutaties ten opzichte van de V&A-reeks 2016 – 2020 inzichtelijk te maken.[107] Tabel 9.2 geeft de voornemens weer die ten grondslag liggen aan de mutaties op de baseline reeks V&A.

Tabel 9.2 Voornemens onder mutaties op baseline reeks V&A

Voornemen	Status[108]
RA-gelden + RA-gelden tranche 2021	2
Extra Middelen IV (HBVM)	3
Computercriminaliteit CC3	1
Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie	2
Fiche: Uitbreiding speciale interventieteams (begrotingsinput 2018-2022 LE)	*2*

De basis voor het overzicht van voornemens onder mutaties op de baseline reeks V&A is het mutatieoverzicht van de directie F&C.[109] De mutaties uit dit overzicht categoriseren wij als volgt:

1. Verschuivingen van budgetten – Deze zijn 'voornemensneutraal’ en hebben wij niet onderbouwd.

[107] PwC, *Rapport P/M-onderzoek*, 2016
[108] Status: 1. Wettelijk; 2. ministerie van JenV; 3. Korpsleiding; 4. Overig
[109] Politie, *Aansluiting IV Personeel PM 2016 met begr 2017-2025 v4.xlsx*, 2020

2. Mutaties ten aanzien van LMS, Politie Academie (thema 8) en Cyber security (thema 2) – Deze zijn buiten scope van dit thema en hebben wij daarom niet onderbouwd.
3. Mutaties met omvang onder het drempelbedrag (€3 miljoen binnen dit thema) – Deze mutaties hebben wij niet onderbouwd.
4. Materiële mutaties naar aanleiding van voornemens. De financiële vertaling van deze categorie is opgenomen in Tabel 9.3.

Tabel 9.3 Mutaties t.o.v. baseline 2016 per categorie (V&A) 2017-2025

V&A in €'000	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Baseline 2016	390.127	394.653	394.775	396.762	396.762	396.762	396.762	396.762	396.762
Categorie 1: Verschuivingen[110]		-609	2.080	-13.636	2.304	2.444	4.161	4.161	4.161
Categorie 2: Mutaties overige thema's	-8.896	850	-6.506	44.893	45.129	45.959	48.235	47.642	46.673
Categorie 3: (Onder drempel >€3.000)	-506	4	1.715	5.519	-890	64	1.276	1.492	2.145
Categorie 4: Te onderbouwen mutaties	-	28.645	42.369	46.887	78.614	78.614	78.614	78.614	78.614
Totaal	**380.725**	**423.543**	**434.434**	**480.425**	**521.919**	**523.843**	**529.048**	**528.671**	**528.355**

Tabel 9.4 geeft de opdeling van de te onderbouwen mutaties naar voornemens weer. Elk voornemen is financieel vertaald. In paragraaf 9.5 is per voornemen een inhoudelijke toelichting opgenomen.[111]

Tabel 9.4 Opdeling te onderbouwen mutaties naar voornemens (V&A) cf. begroting Politie 2017-2025

V&A in €'000	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Te onderbouwen mutaties		***28.645***	***42.369***	***46.887***	***78.614***	***78.614***	***78.614***	***78.614***	***78.614***
RA-gelden + RA-gelden tranche 2021 (par. 9.5.1)		22.035	36.232	37.030	53.541	53.541	53.541	53.541	53.541
Extra Middelen IV (HBVM) (par. 9.5.2)					15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Computercriminaliteit CC3 (par. 9.5.3)				6.249	6.249	6.249	6.249	6.249	6.249
Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie (par. 9.5.4)		2.885	4.435	2.722	2.722	2.722	2.722	2.722	2.722
Fiche: Uitbreiding speciale interventieteams[112] (par. 9.5.5)		3.725	1.702	886	1.102	1.102	1.102	1.102	1.102
Totaal mutaties		**28.645**	**42.369**	**46.887**	**78.614**	**78.614**	**78.614**	**78.614**	**78.614**

[110] Onderdeel van deze categorie zijn de mutaties ten aanzien van cybercrime. Gezien verschillende plus- en minbedragen, nemen wij aan dat dit een verschuiving betreft. Er is geen documentatie beschikbaar ter onderbouwing.
[111] Zie bevindingen begrotingsproces
[112] Begrotingsinput 2018-2022 LE

9.4.2. IV-personeel

De financiële reeks voor personeel is op het niveau van het PDC in kaart gebracht. Er is onvoldoende zicht op de geprognosticeerde bezetting van de diensten ICT en IM. Hierdoor is er geen meerjarige reeks voor IV-personeel beschikbaar. Wel is de reeds bekende uitstroom in beeld gebracht maar niet het geprognosticeerde natuurlijk verloop en instroom. Omdat de vraag van de Politie naar IV-personeel groter is dan het aanbod is de reeks opgebouwd aan de hand van de maakbaarheid (zie hiervoor paragraaf 9.6.5).

9.4.3. IV-inhuur

De reeks IV-inhuur 2021 – 2025 is onderbouwd door de mutaties ten opzichte van de IV-inhuur-reeks 2016 – 2020 te analyseren.[113] De basis voor de onderbouwing is het mutatieoverzicht van de directie F&C.[114] Deze mutaties zijn gecategoriseerd conform de mutaties uit de V&A-reeks.

Tabel 9.5 Reeks IV-inhuur 2017-2025

€'000	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Baseline 2016	*40.955*	*35.024*	*30.024*	*30.024*	*30.024*	*30.024*	*30.024*	*30.024*	*30.024*
Categorie 1: Verschuivingen				15.500	500	500	500	500	500
Categorie 2: Mutaties overige thema's	(5.100)	(5.100)	(817)	539	2.098	1.327	(2)	(302)	(302)
Categorie 3: (Onder drempel >€3.000)	258	643	2.059	(482)	(2.589)	(1.619)	(1.619)	(1.619)	(1.619)
Categorie 4: Te onderbouwen mutaties	0	0	0	4.700	4.700	4.700	4.700	4.700	4.700
Totaal	**36.113**	**30.567**	**31.266**	**50.281**	**34.733**	**34.932**	**33.603**	**33.303**	**33.303**

De €4,7 miljoen per jaar aan te onderbouwen mutaties vanaf 2020 betreft een mutatie naar aanleiding van de toekenning van RA-gelden. Deze gelden worden in 2020 besteed aan de externe inhuur ten behoeve van cyber security (€3,0 miljoen) en cyber crime (€1,7 miljoen). Voor de jaren 2021-2025 is de besteding van deze gelden niet nader gespecificeerd.

9.5. Onderbouwing voornemens

Tabel 9.3 geeft de voornemens weer die ten grondslag liggen aan de mutaties op de baseline reeks V&A. De financiële vertaling van deze voornemens wordt hieronder toegelicht.

9.5.1. RA-gelden + RA-gelden tranche 2021

In het Regeerakkoord van 2017 is €267 miljoen aan structurele aanvullende middelen toegekend aan de Politie.[115] De middelen komen in 2018, 2019 en 2021 in tranches beschikbaar. Een deel van deze middelen besteedt de Politie aan V&A.

De tranche in 2018 is voor de inzet van extra rechercheurs en ICT-faciliteiten, het versterken van de uitrusting (bijvoorbeeld bodycams) en het beveiligen van de systemen van de Politie.[116] Van de totale tranche 2018 (€100 miljoen) is €30 miljoen besteed aan ICT, innovatie en uitrusting[117], waarvan €22 miljoen aan V&A. Specificatie van de €30 miljoen:

- Cybercrime (€11 miljoen): voor het realiseren en exploiteren van 70 aansluitingen van datalijnen en netwerkcomponenten op Politielocaties, de (door)ontwikkeling en verbetering van drie digitale dataknooppunten en de (door)ontwikkeling van basisvoorzieningen, ICT-tools en licenties;

[113] PwC, *Rapport P/M-onderzoek*, 2016
[114] Politie, *Overzicht V&A v6.0, Inhuur*
[115] Politie, *Bestedingsplan Politie versie 4 AP 17-11, p. 1*
[116] Idem, p. 3
[117] Idem, pp. 6 en 7

- Cyber security (€9 miljoen): voor de (door)ontwikkeling van het SOC, het inhuren van 5 cyber security experts bij de CISO-team en de uitvoering van PEN-testen;
- Vernieuwing en ICT-innovatie (€5 miljoen): voor nieuwe technologie bij inwinning en analyse van informatie, sensing techniek en social media en webcare bij Regionale Servicecentra;
- Uitrusting (€5 miljoen): voor bodycams, een Positie Bepaling Systeem voor motoren en handhavingsvoertuigen en de realisatie van het nieuwe ME-uniform met bijbehorende uitrusting.

In de Kaderbrieven van 2019 en 2021 is de verdeling van de RA-gelden tranches 2019 en 2021 (respectievelijk €37 en €16,5 miljoen) opgenomen.[118] Tabel 9.6 geeft deze verdeling weer.

Tabel 9.6 Verdeling RA-gelden tranches 2019 + 2021

€'000	Per jaar vanaf 2021
V&A Cybercrime	18.000
V&A Cybersecurity	10.600
V&A Innovatie en uitrusting	6.450
V&A IV Vernieuwing (Directie IV)	7.775
V&A BI Strategie (Directie IV)	4.800
V&A a.g.v. uitbreiding formatie	5.550
V&A RA-internationaal (LE)	122
Totaal	**53.297**
Onverdeeld[119]	244

De Kaderbrief 2021 onderbouwt de inzet van de gelden voor 'V&A IV Vernieuwing' en 'V&A BI Strategie'. De reeks voor 'V&A IV vernieuwing' is voor de ontwikkeling van nieuwe systemen en doorontwikkeling van bestaande systemen, waaronder de verdere uitrol en nieuwe applicaties ten aanzien van MEOS. De reeks voor 'V&A BI Strategie' zet de Politie in voor de ontwikkeling van het Politie Data Platform (PDP) om een gedeelte van het ontwikkelkader van de portefeuille Intelligence te financieren. Thema 2 van dit onderzoek onderbouwt de besteding van de reeks 'V&A cyber security'. Voor de overige tranches is geen onderbouwing beschikbaar.

9.5.2. Extra Middelen IV (HBVM)

Dit voornemen betreft de toekenning van extra structureel IV-budget door de korpsleiding. Het extra budget is ingezet voor aanvullende ontwikkel- en beheeruren voor de portfolio's en extra beheer, waaronder voor helikopters van de Landelijke Eenheid.[120] In een bestedingsplan is de verdeling van deze extra middelen uiteengezet waarbij is uitgegaan van een 70/30-verhouding (beheer: €10 miljoen, ontwikkelruimte: €5 miljoen).[121]

De middelen voor beheer zijn ingezet voor de versterking van het beheer door het Infrabedrijf en tooling voor de IV-organisatie. De middelen voor ontwikkeling zijn ingezet voor de uitbreiding van de operationele portfolio's, waaronder voor luchtvaart, AUV en Interceptie, en voor de overbrugging van de financiering van een aantal diensten naar structurele financiering (mobiel werken en het EBO-programma).

9.5.3. Computercriminaliteit CC3

Door de Wet Computercriminaliteit III is de Politie sinds 1 januari 2019 bevoegd "om geautomatiseerde netwerken heimelijk binnen te dringen met het oog op de bestrijding van ernstige

[118] Politie, *Kaderbrief 2019,* 2018 | Politie, *Kaderbrief 2021,* 2020.
[119] Het bedrag van 244.000 komt voort uit het verschil tussen de begroting Politie en de Kaderbrief 2021.
[120] Politie, *20191218, 02. Vastgesteld verslag KMTO 4 december 2019 excl. 2 bijlagen*, *p. 6),* 2019
[121] Politie, *20200702, 08. 02. Hoofdlijn bestedingsplan structurele verhoging budgetruimte diensten ICT*, *slide 3),* 2020

misdrijven en om gegevens op doeltreffende wijze ontoegankelijk te kunnen maken".[122] Sinds 2015 bereidt de Politie zich voor op de invoering van deze wet. Sinds 1 januari 2020 loopt de implementatiefase.[123] De precieze begrotingsmutaties voor dit voornemen staan niet in de aan ons beschikbaar gestelde brondocumentatie verwerkt. Wij kunnen dit voornemen daarom niet sluitend onderbouwen.

9.5.4. Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie

Vanaf 2017 is in de begroting van JenV structureel €10 miljoen vrijgemaakt om de kwaliteit van het gebiedsgebonden Politiewerk te verhogen.[124] In het bestedingsplan staat dat de middelen besteed worden aan het beter toerusten van de basisteams en het verhogen van de kwaliteit en professionaliteit van de basisteams. Een deel van deze middelen is ingezet voor V&A:

- het faciliteren van mobiel werken en informatie-uitwisseling met partners door het beschikbaar hebben van 4000 chromebooks inclusief verschillende apps op straat waardoor agenten sneller over informatie uit de eigen Politiesystemen kunnen beschikken; en
- de gefaseerde uitrol van bodycams, waarbij aandacht wordt besteed aan het versterken van legitimiteit, het benutten van bodycams voor informatieverzameling, bewijsvoering en de ondersteuning van leerprocessen en tenslotte zorgvuldige begeleiding.[125]

De financiële mutaties naar aanleiding van dit voornemen is deels traceerbaar in het bestedingsplan. Vanaf 2020 ontstaat er een delta van circa €1,7 miljoen tussen het bestedingsplan en de mutatie op de begroting (oftewel de begroting laat vanaf 2020 een lagere mutatie zien, te weten circa €1,7 miljoen lager).

Tabel 9.7 Mutatie V&A op de begroting cf bestedingsplan (Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie)

V&A (€'000)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mobiel werken en informatie-uitwisseling (exploitatie)			2.535	2.535	2.535	2.535
Gefaseerde invoering bodycams (exploitatie)			1.900	1.900	1.900	1.900
Totale mutatie V&A			**4.435**	**4.435**	**4.435**	**4.435**

9.5.5. Fiche: Uitbreiding speciale interventieteams (begrotingsinput 2018-2022 LE)

In reactie op de aanslag op de redactie van het Franse magazine Charlie Hebdo in 2015 maakte het kabinet-Rutte II structureel extra budget vrij voor de Dienst Speciale Interventies (DSI) om hedendaags terrorisme in Nederland beter aan te pakken.[126] Een beperkt deel van deze middelen (ca. € 1,1 miljoen) zijn gereserveerd voor het verbeteren van de operationele informatievoorziening en intelligence. Een nadere specificatie hiervan is niet terug te vinden in de documentatie over het voornemen. De IV middelen DSI zijn voor dit onderzoek gereconstrueerd op basis van enerzijds het bestedingsplan 2016 en anderzijds de laatste geactualiseerde financiële reeks zoals opgenomen in de begrotingsmutaties 2018 – 2022.[127]

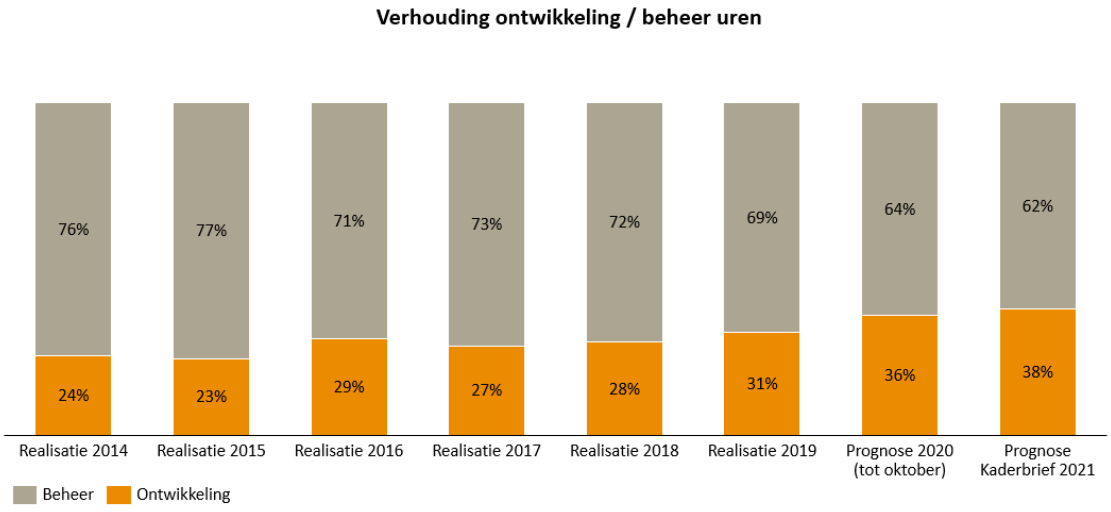
[122] Politie, *AB07_20180815, 09b. Realisatieplan CCIII-I v1.0_def concept (p. 6),* 2018
[123] Idem, p. 79
[124] Politie, *20161811Bestedingsplan GGP FEZ, p. 1,* 2016
[125] Idem, pp. 3 en 4
[126] Politie, *20161118 BESTEDINGSPLAN Investering CT_DSI FEZ (Definitief), p. 1*, 2016.
[127] Parallel aan dit onderzoek de discussie tussen Defensie, JenV en Politie over de uitrol DSI en de hiervoor noodzakelijke middelen. Deze middelen zijn afhankelijk van de keuze in uitrol van het interventieconcept en waren ten tijde van uitvoering van dit onderzoek nog niet bekend.

9.6. Thema-specifieke vraag: toerustingsniveau

9.6.1. Door toenemende IV-ontwikkeling neemt de mate van toerusting van beheer af: het gat tussen benodigd en uitgevoerd beheer neemt toe

De afgelopen vijf jaar is het totale IV-budget van de Politie (onderbouwd) met circa €80 miljoen op jaarbasis toegenomen. Gelijktijdig is het gat tussen benodigd beheer en uitgevoerd beheer toegenomen, hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag:

- Met de vorming van de Nationale Politie in 2013 werd de besturing van IT gecentraliseerd. Het Aanvalsprogramma was verantwoordelijk voor het realiseren van de IT-harmonisatie. Door snelle digitalisering van operationele en bedrijfsvoeringsprocessen groeit vanaf de vorming van de Nationale Politie het IV-landschap gestaag, waardoor ook de jaarlijks benodigde beheercapaciteit groeit.
- Voor de besteding van de algemene bijdrage hanteert de Politie een 70/30-verhouding voor beheer en ontwikkeling.[128] Deze verhouding is niet leidend voor de uitgave van bijzondere bijdragen, welke veelal worden ingezet voor functionele vernieuwing waardoor extra beheerlast ontstaat. De (financiële) consequenties van ontwikkelingen worden niet consequent meegenomen in de begroting. Dit hangt onder meer samen met de scheiding van verantwoordelijkheden tussen ontwikkeling en beheer. Een voorbeeld hiervan is vernieuwing van ICT naar aanleiding van Digitale Transformatie Opsporing Politie en Strafrechtketen (DTOPS). De aanvullende beheerlast die hier het gevolg van was is niet meegenomen in begroting 2020 – 2025.
- Door de scheiding tussen verantwoordelijkheden voor beheer en ontwikkeling ervaren portefeuilles geen prikkel om de beheerlasten zo laag mogelijk te houden; de baten hiervan vallen immers niet in de portefeuilles. Mede als gevolg hiervan beweegt het aantal uren voor beheer versus ontwikkeling van een 70/30- naar een 60/40-verhouding. Deze trend is weergegeven in Figuur 9.2.



Figuur 9.2 Trend ICT-uitgavenratio o.b.v. uren beheer en ontwikkeling (2014-2021)

- Onvoldoende uitgeven aan beheer, met name Life Cycle Management (LCM), leidt op termijn tot hogere beheerlasten (technische schuld) en risico's ten aanzien van cyber security. Het proces en de indicatoren om de technische schuld inzichtelijk te maken en te monitoren zijn

[128] De 70/30-verhouding is een IT metric die staat voor de ideaaltypische verhouding tussen beheer en ontwikkeling. Bron: *Run, Grow and Transform the Business IT Spending: Approaches to Categorization and Interpretation,* ID: G00308477, Gartner, juni 2016.

niet ingericht. Hier staat tegenover dat te weinig inzetten op vernieuwing op termijn leidt tot verouderde functionaliteit. Zo had de Politie in 2010 een 91/9-verhouding tussen beheer en ontwikkeling. Als gevolg hiervan konden agenten alleen inloggen op werkplekken van hun eigen korps en werd een smartphone gezien als luxe.[129] Een bij de organisatie passende balans tussen beheer en vernieuwing is van belang om te komen tot een betrouwbaar en toekomstbestendig ICT-landschap.

- Het saneren en rationaliseren van applicaties en optimaliseren van beheer (IT-voor-IT) verlagen de beheerlast ('meer doen met minder'). Het CTO-portfolio ervaart dat hiervoor onvoldoende capaciteit beschikbaar is: in 2021 is circa 20% toegekend van de vraag vanuit dit portfolio.
- Als onderdeel van de begrotingscyclus worden beheerlasten circa 1,5 jaar voordat beheer aanvangt/plaatsvindt ingeschat (begrotingscyclus). Dit maakt het lastig om beheerlasten juist en volledig in te schatten. Vanaf 2020 is er flexibele ruimte in de begroting om frictiekosten op te vangen.[130] Deze ruimte is zowel voor beheer als ontwikkeling in te zetten, waarbij geen kaders worden gesteld op basis van de gewenste verhouding tussen beheer en ontwikkeling.

9.6.2. Op basis van de huidige verhouding van beheer en ontwikkeling maken wij het financiële gat om op het benodigd toerustingsniveau te komen inzichtelijk

De huidige verhouding tussen beheer en ontwikkeling op het totaal van de ICT-begroting is inzichtelijk gemaakt op basis van de prognose 2020. Tabel 9.8 geeft de analyse van deze verhouding weer voor de personele lasten en Tabel 9.9 voor de materiële lasten. De analyse van de materiële lasten is als volgt opgebouwd:

- De V&A- en IV-inhuur-reeksen zijn bij elkaar opgeteld om tot de totale materiële lasten te komen.
- In lijn met de scope van dit thema zijn hier de lasten voor LMS en PA vanaf getrokken.
- Vervolgens zijn de middelen die ingezet worden om personeel in te huren in mindering gebracht op het totaal. Deze worden meegerekend bij de analyse van de P-lastenverhouding. Het subtotaal hiervan is de 'kale V&A-reeks' voor ICT beheer- en ontwikkeling.
- Om de verhouding tussen beheer en ontwikkeling juist inzichtelijk te maken worden afschrijvingen niet meegenomen. De 'kale V&A-reeks' minus afschrijving is basis voor de verhouding.
- De 'kale V&A-reeks' minus afschrijving wordt afgezet tegen de investeringen (ontwikkeling).

Tabel 9.8 Verhouding beheer en ontwikkeling P-lasten (prognose 2020)

Verhouding P-lasten	Prognose 2020 (€'000)
IV-personeel (loonsom)[131]	163.637
Flexibele ruimte[132]	9.500
Algemene bijdrage inhuur[133]	58.000
Bijzondere bijdrage inhuur[134]	30.580
Totaal	**261.717**
Ontwikkeling	99.921
Beheer	161.796

[129] Drs. Bas van Tol, Drs. Koos Veefkind, r. Ernest-Jan Mutsaers, Ing. William Koot, De *uitdaging van een grote it-transformatie binnen de overheid: Hoe de Nationale Politie de IT-spaghetti harmoniseerde in een uniforme inrichting als basis voor verdere digitalisering,* zie: https://www.compact.nl/articles/de-uitdaging-van-een-grote-it-transformatie-binnen-de-overheid/#lit
[130] Politie, *Kaderbrief 2021,* 2021
[131] Huidige bezetting IV personeel (2.167) vermenigvuldigd met de loonsom schaal 9.
[132] Aanname dat deze lasten volledig ingezet worden voor ontwikkeling, gebaseerd op kaderbrief 2021, pagina 58.
[133] Politie, *Kaderbrief 2021,* pagina 58, 2021. Dit is een aanname op basis van omvang in 2021.
[134] Politie, *Kaderbrief 2021,* pagina 58., 2021

Tabel 9.9 Verhouding beheer en ontwikkeling M-lasten (prognose 2020)

Verhouding M-lasten	Prognose 2020 (€'000)
V&A[135]	480.000
Inhuur[136]	50.000
Subtotaal V&A + inhuur	***530.000***
LMS[137]	-114.000
PA[138]	-7.000
Subtotaal V&A + inhuur (exclusief LMS en PA)	***409.000***
Inhuur algemene bijdrage	-58.000
Bijzondere bijdrage inhuur	-30.580
Flexibele ruimte	-9.500
Subtotaal kale V&A	***310.920***
Afschrijving[139]	-80.000
Subtotaal kale V&A - afschrijvingen	***230.920***
Investering[140, 141]	*113.000*
Totaal beheer en ontwikkeling kale V&A + investeringen	**343.920**
Ontwikkeling	*113.000*
Beheer	*230.920*

Tabel 9.10 Totale verhouding beheer en ontwikkeling P/M lasten (prognose 2020)

Verhouding beheer en ontwikkeling totaal	Totaal (€'000)	Verhouding (%)
Ontwikkeling	212.921	35%
Beheer	392.716	65%
Totaal P/M lasten*	**605.637**	**100%**

* Percentages zijn afgerond op nul decimalen

De verhouding op het totaal van P/M-lasten is 65% voor beheer en 35% voor ontwikkeling. Tabel 9.10 geeft de analyse van deze verhouding weer. Deze verhouding wijkt af van de ideaaltypische verhouding, zoals onder andere door Gartner beschreven.[142] Een belangrijk onderdeel van de huidige ontwikkeling vindt plaats in het kader van het Programma Vernieuwend Registreren (PVR). In de periode van 2019 – 2024 besteedt de Politie jaarlijks circa €34 miljoen aan de ontwikkeling van dit systeem.[143] [144]

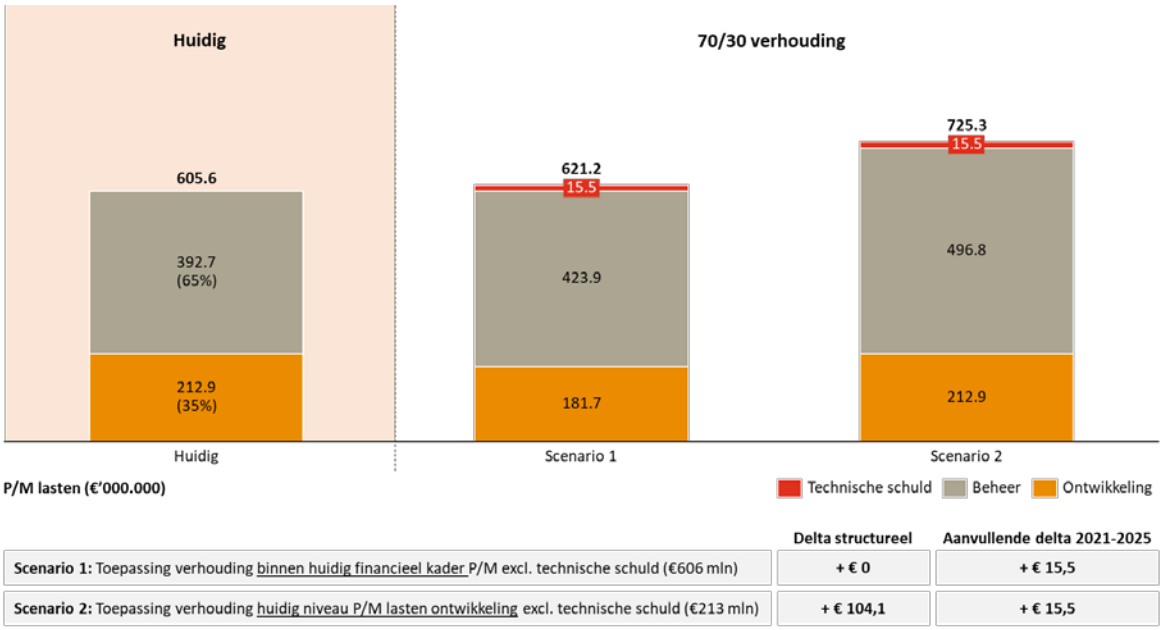
In de huidige verhouding tussen ontwikkeling en beheer is onvoldoende ruimte beschikbaar voor het beheren van het totale ICT-landschap.[145] Wanneer te veel wordt ingezet op ontwikkeling zal de technische schuld van de Politie de komende jaren verder toenemen.

Op termijn moet de balans tussen beheer en ontwikkeling teruggebracht worden naar een duurzaam en in de ICT gebruikelijke verhouding van 70/30. Hiertoe zijn twee uitersten denkbaar:

[135] Begroting V&A 2020 conform: Politie, *Begrotings- en bestedingsplan 2020 – 2024*.
[136] Begroting ICT personeel derden (3.05) 2020 conform: Politie, *Begrotings- en bestedingsplan 2020 – 2024*
[137] Politie, Begroting LMS V&A volgens reeks Meldkamer
[138] Begroting PA 2020 conform: Politie, *Begrotings- en bestedingsplan 2020 – 2024*
[139] Politie, *8-maandsrapportage 2020 diensten ICT-IM 24-08-2020,* 2020
[140] Politie, *10-maandsrapportage 2020 diensten ICT-IM 25-10-2020,* 2020
[141] Dit betreft het totaal aan investeringen voor zowel vernieuwing van vervanging als voor uitbreiding.
[142] Run, *Grow and Transform the Business IT Spending: Approaches to Categorization and Interpretation,* ID: G00308477, Gartner, 27 juni 2016.
[143] CTO, *Adviesopdracht Hoe verder met het Programma Vernieuwend Registreren?*, pagina 38, 3 september 2020
[144] De verhouding tussen beheer en ontwikkeling exclusief PVR is 68/32.
[145] Run, *Grow and Transform the Business IT Spending: Approaches to Categorization and Interpretation,* ID: G00308477, Gartner, 27 juni 2016.

1. Het huidige budgettaire kader voor ICT zoals geschetst in de begroting van de Politie geldt als plafond. Er is dan logischerwijs geen delta in P of M-lasten in 2025. Gevolg is wel dat de Politie per direct circa €31 miljoen per jaar minder aan ontwikkeling uitgeeft ten gunste van beheer. De gevolgen hiervan voor de operatiën en beheer zijn niet door ons geanalyseerd.
2. Het huidige niveau van ontwikkeling geldt als leidend voor de periode tot en met 2025. In dit geval is jaarlijks circa €104 miljoen aanvullend nodig (P- en M- lasten) als gevolg van de hieruit voorkomende beheerlasten.

In beide gevallen is tot en met 2025 jaarlijks circa €15,5 miljoen additioneel nodig om de technische schuld, geschat op €78 miljoen, weg te werken. Figuur 9.3 toont de uitkomsten van deze twee uitersten.



	Delta structureel	Aanvullende delta 2021-2025
Scenario 1: Toepassing verhouding binnen huidig financieel kader P/M excl. technische schuld (€606 mln)	+ € 0	+ € 15,5
Scenario 2: Toepassing verhouding huidig niveau P/M lasten ontwikkeling excl. technische schuld (€213 mln)	+ € 104,1	+ € 15,5

Figuur 9.3 Uitersten bij geschatte beheerlast

Wanneer het huidige begrotingskader leidend is, kan de Politie circa €31 miljoen minder aan ontwikkeling besteden ten faveure van het beheer. Bij een gelijkblijvend niveau van ontwikkeling is aanvullend circa €104 miljoen nodig voor beheer. Dit betreft een rekenkundige doorrekening van de beheerlast behorende bij het huidige ontwikkelniveau; er is geen rekening gehouden met infasering van benodigde middelen en capaciteit. Bij het feitelijke infaseerpad moet rekening gehouden worden met beschikbaarheid van capaciteit op de arbeidsmarkt en absorptievermogen van de organisatie. In beide gevallen dient de technische schuld van circa €78 miljoen in vijf jaar weggewerkt te worden. [146] De onderbouwing hiervan is opgenomen in paragraaf 9.5.3.

In principe kan de 70/30-verhouding op elk begrotingskader worden toegepast. Hierbij geldt: hoe lager de totale omvang van het kader, hoe meer er bezuinigd moet worden op ontwikkeling. Dit maakt duidelijk dat de omvang van de benodigde beheerlast sterk afhankelijk is van het niveau van ontwikkeling en welke keuze de Politie hierin maakt.

9.6.3. De omvang van de technische schuld van €78 miljoen is geschat op basis van analyse CTO-portfolio

Als onderdeel van het jaarplanproces wordt het CTO-portfolioproces doorlopen. In 2020 hebben de diensten ICT en IM het totaal aan benodigd CTO-beheer ingeschat op circa 800.000 uren. Op basis hiervan hebben wij een grove schatting gemaakt van de financiële omvang van de technische schuld, zie hiervoor Tabel 9.11en Tabel 9.12.

[146] De politie geeft aan voorkeur te hebben voor het wegwerken van de technische schuld in 3 jaar. Bezien vanuit de veiligheidsrisico's die het hebben van deze schuld met zich brengt, ondersteunen wij het standpunt van de politie. Tegelijkertijd zien wij dit tijdpad niet als realistisch gezien de beperkte maakbaarheid van de arbeidsmarkt en beschikbare middelen hiervoor.

Tabel 9.11 Inschatting benodigde uren CTO-beheer – technische schuld

Thema	Benodigde uren
IV Next Base	323.000
Beheer voor Operatie en Bedrijfsvoeringsportfolio	80.000
Security	163.000
Technical debt	93.000
IV next level	28.000
Implementatie BIO	25.000
Overig	85.000
Totaal	**797.000**

De technische schuld is financieel vertaald op basis van de aanname dat het aantal benodigde uren CTO-beheer 50/50 intern en extern wordt ingevuld.[147]

Tabel 9.12 Omvang technische schuld gesplitst naar intern/extern

Verhouding intern/extern	Totaal (€'000)
Intern	€31.427
Extern	€46.226
Totaal	**€77.653**

Het belang van de technische schuld is hieronder aan de hand van twee voorbeelden uitgewerkt.

Voorbeeld 1: Oracle database out-of-support

De Oracle Database versie 11.2.0., waarvan de Politie 13 databases had draaien[148], wordt eind 2020 niet meer ondersteund (vanaf 2019 'extended support'). Vanaf 2019 voert de leverancier geen updates meer uit. De Politie is hier in 2015 van op de hoogte gesteld, maar mede door achterstanden in beheer reageert de Politie hier laat op. Geen ondersteuning betekent onder meer dat de dienst zelf nog slechts service-profiel 'laag' heeft en dat het Infrabedrijf de data in de database aanmerkt als "niet vertrouwd".

Voorbeeld 2: IV Next Base

Met het programma 'IV Next Base', dat in 2020 startte als voortzetting van het programma 'Datacenter strategie', optimaliseert de Politie haar ICT-infrastructuur en organisatie.[149] Het programma bestaat uit vier deelprogramma's:

- Voortbrenging – standaardisatie en automatisering van het software-voortbrengingsproces (kosten in 2021: circa €4 miljoen)
- Platformen – het opstellen en realiseren van de platformvisie- en strategie[150] (kosten in 2021: circa €1,5 miljoen)

[147] Voor de financiële vertaling van de technische schuld is gerekend met een uurtarief IV personeel extern (€116) o.b.v. data aangeleverd door Politie, en een gecorrigeerde normprijs 2020 per fte intern o.b.v. aanname schaal 9 en 1.415 uur per fte (bron: Handleiding Overheidstarieven 2020)
[148] Directie ICT, *Brand brief End Of life Oracle Database,* 9 oktober 2020
[149] Politie, *20201029 Programmaplan Voortbrenging v088, pagina 6., 2020*
[150] Politie, *Programmaplan_Platformen_v0.91,* pagina 6.

- Connectiviteit – het realiseren van Politienet 2.0, waarmee werknemers overal toegang moeten krijgen tot de IT-diensten in de cloud van de gehele strafrechtketen (kosten in 2021: circa €3,3 miljoen)
- Werkplekken – opstellen en realiseren van een werkplekvisie[151] (geschatte inzet in 2021: 25.000 - 50.000 uren)

Momenteel is een beperkt deel van de benodigde P- en M-lasten toegekend aan het programma 'IV Next Base'. Hierdoor moet de Politie scherpe keuzes maken ten aanzien van het programma.

De termijn voor wegwerken van de technische schuld (€78 mln) schatten wij in op vijf jaar (€ 15,5 mln/ jaar). Belangrijkste factoren voor de termijn van vijf jaar zijn de krapte op de arbeidsmarkt voor IT personeel en het absorptievermogen van de Politie. De exacte scope en fasering van wegwerken van de verschillende onderdelen binnen de schuld hangt samen met een analyse van de (cybersecurity-) risico's die op de verschillende onderdelen gelopen worden. Keuzes om het inlopen van de technische schuld te versnellen hebben gevolgen voor de beschikbare capaciteit voor beheer en ontwikkeling.

9.6.4. Met huidige niveau van ontwikkeling zijn aanvullende middelen voor beheer nodig

De huidige verhouding tussen beheer en ontwikkeling is 65/35, dit is toegelicht in paragraaf 9.6.2. In deze verhouding zijn onvoldoende middelen beschikbaar om het benodigd beheer uit te voeren. Exemplarisch hiervoor zijn de ongedekte beheerlasten in de huidige situatie. Vanuit de verschillende portfolio's is in kaart gebracht dat de huidige IV-ontwikkeling in 2021 leidt tot een aanvullende beheerlast van tenminste €60 miljoen.[152] Hieronder zijn vijf omvangrijke voorbeelden van ongedekte beheerlasten uitgewerkt.

DTOPS (ongedekte beheerlast per jaar: €3,6 miljoen)

In 2018 begon de Politie met het programma- en projectportfolio Digitale Transformatie Opsporing Politie en Strafrechtketen (DTOPS). Doel van dit programma is om processtukken in de gehele strafrechtketen te digitaliseren. DTOPS bestond uit twee projecten: het Project DPD/ZoZ en het Project Multimedia.[153] [154] Voor deze projecten komt vanaf 2021 €7 miljoen vanuit de RA-gelden beschikbaar.[155] Daarnaast is sprake van een ongedekte beheerlasten van circa €3,6 miljoen per jaar.

Beheer EBO's (ongedekte beheerlast per jaar: circa €5 miljoen)

In 2018 is het beheer van een aantal EBO's overgeheveld naar de Dienst ICT zonder ophoging van capaciteit. In maart 2020 stelde het PDC voor om het tekort aan benodigde beheercapaciteit voor de EBO's alsnog op te vangen met structurele financiering van €5 miljoen per jaar.[156]

Cybersecurity Microsoft 365 E5 (ongedekte beheerlast per jaar: circa €10 miljoen)

De Politie is voornemens om vanwege security-overwegingen een upgrade uit te voeren van de Microsoft-omgeving naar E5. Microsoft 365 E5 is een cloud-gebaseerde suite, waarbij de Politie vanuit de eigen omgeving diensten beschikbaar stelt. De geschatte aanvullende beheerlasten bedragen circa €10 miljoen per jaar.

Modernisering bedrijfsvoeringsystemen (ongedekte beheerlast per jaar: €10,5 miljoen)

De Politie moderniseert het landschap van haar bedrijfsvoeringsystemen op basis van een 'Best of Suite'-scenario (werkend met één grote aanbieder van applicaties) en een 'Cloud first'-strategie, waarbij de cloud als voornaamste gedeelde digitale opslagfaciliteit wordt gebruikt.[157] In 2021 ontstaat hiermee een flexibelere, wendbare informatievoorziening met een betere ketenintegratie, dat initiatieven zoals PDC Next Level ondersteunt, de control en zeggenschap vergroot en de

[151] Politie, *Programmaplan Werkplekken v0.60,* pagina 8.
[152] Politie, *Sheet ongedekte beheerlast 2021,* 2020
[153] Politie, *Opdrachtbrief DPD, pagina 1*
[154] Politie, *Opdrachtbrief 2018 Multimedia, pagina 1*
[155] Politie, *20200702 Dekkingsoverzicht DTOPS projecten v 0.1 (2)*
[156] Politie, *04_20200310 Aanpak financieel maken fte's voor beheer EBOs, pagina 2.*, 2020
[157] Politie, *20200924 10. 04. Bijlage 2 PBV Bedrijfsvoeringkernopgaven v0.8 BBVO 2020, pagina 18.*, 2020

administratieve lastendruk binnen Bedrijfsvoering en Operatie vermindert.[158] De portefeuille BV schat de benodigde kosten voor dit voornemen op €6,5 miljoen in 2021 en daarna een structurele ophoging[159] van het IV-kader van €10,5 miljoen (35.610 IV-uren en €6,5 miljoen aan exploitatiekosten).[160] Dit is momenteel onderwerp van besluitvorming.

Modernisering Wetboek van Strafvordering (ongedekte beheerlast per jaar: 13.000 uur per jaar)

In 2012 begon het moderniseringstraject voor het Wetboek van Strafvordering. In 2017 diende de Politie een grove raming van €153 miljoen in voor de implementatiekosten van dit traject, die uiteindelijk tot een reële schatting van €135 miljoen verdeeld over de jaren 2020-2024 is teruggebracht.[161] Deze kosten komen onder meer voort uit opleidingen, ICT en huisvesting. ICT omvat hierbij een geraamde kostenpost van €18,7 tot 23,7 miljoen.[162] De Politie schat de ongedekte beheerlast op 13.000 uur per jaar. Dit is momenteel onderwerp van besluitvorming.

9.6.5. Verwachting IV-personeel-reeks is gebaseerd op maakbaarheid en onvoldoende om vraag in te kunnen vullen

Om de benodigde beheercapaciteit in te vullen is personeel nodig. De maakbaarheid in relatie tot de arbeidsmarkt en het absorptieniveau van de Politieorganisatie bepalen de toekomstige capaciteit. Hierbij spelen zowel de aantallen fte als de benodigde capabilities van IV-personeel een rol. De Politie stuurt nog niet op een capability matrix waarin zij de benodigde en beschikbaar vaardigheden binnen de IV-organisatie in kaart brengt. Het programma ‘IV Next Level' is in gang gezet om de IV-organisatie toekomstbestendig te maken.

De *huidige bezetting* betreft de bezetting van de diensten IM en ICT en de Directie IV. De IV-personeel reeks (geprognotiseerde bezetting) is vanaf 2020 meerjarig alleen op PDC-niveau inzichtelijk. De personele IV-reeks bouwen wij daarom op aan de hand van de volgende formule:

IV reeks = huidige bezetting – uitstroom + instroom

De *verwachte uitstroom* bestaat uit pensioneringen en natuurlijk verloop. De verwachte uitstroom op basis van pensioen op AOW-leeftijd is door de dienst HRM inzichtelijk gemaakt. In de periode van 2015 – 2019 was de gemiddelde leeftijd van pensionering voor de diensten ICT en IM 65,7 jaar.[163] Om een beeld te schetsen van de verwachte pensioen uitstroom op 65-jarige leeftijd hebben wij de verwachte uitstroom op basis van de AOW-leeftijd twee jaar vervroegd en de trend doorgetrokken naar 2024 – 2025. In de periode van 2015 – 2019 was het natuurlijk verloop gemiddeld 2,17% per jaar.[164]

Maakbaarheid en absorptievermogen bepalen de *verwachte instroom*:

- Maakbaarheid instroom: de mate waarin de Politiemedewerkers vanuit de arbeidsmarkt aantrekt afgezet tegen de totale capaciteit. Door de krappe arbeidsmarkt en salarisschalen die onder het gemiddelde marktniveau liggen is het aantrekken van, met name senior, medewerkers een uitdaging.
- Absorptievermogen instroom: de mate waarin de Politie in staat is nieuwe medewerkers te werven, screenen, op te leiden en in te weken in relatie tot de totale capaciteit. Het in dienst nemen van externen beïnvloedt het absorptievermogen.

De Politie kan geen verwachte instroompercentages aangeven, hiertoe heeft PwC een aanname gedaan zoals weergegeven in onderstaande tabel. Alle in- en uitstroomaannames en uitkomsten per scenario zijn opgenomen in Tabel 9.13. Tabel 9.14 geeft het verwachte meerjarig verloop weer.

[158] Politie, *20200928 Portefeuillejaarplan Bedrijfsvoering 2021 versie 1.02, pagina 16.,* 2020
[159] Dit is exclusief de eventuele baten als gevolg van wegvallende legacykosten
[160] Politie, *20200924 10. 04. Bijlage 2 PBV Bedrijfsvoeringkernopgaven v0.8 BBVO 2020, pagina 21,* 2020
[161] Politie, *20190122, 02. 03. Memo kosten MWvSv, pagina 4.,* 2019
[162] Idem, pagina 3.
[163] Aanname: leeftijdspensioen bij uitstroom vanaf 60 jaar niet zijnde overlijden (bron: dienst HRM)
[164] Bron: dienst HRM.

Tabel 9.13 Parameters en uitkomsten van de drie scenario's

	Parameters scenario			Uitkomst scenario	
Scenario	**Uitstroom pensioen**	**Uitstroom natuurlijk verloop**	**Instroom**	**Bezetting 2025 (in fte)**	**Verschil huidige bezetting (in fte)**
Optimistisch	AOW	2 %	6 %	**2406**	***239***
Realistisch	65 jaar	4 %	4 %	**1766**	***-401***
Pessimistisch	65 jaar	6 %	2 %	**1391**	***-776***

Tabel 9.14 Ontwikkeling fte in de drie scenario's

Scenario's ontwikkeling fte	Parameter	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bezetting ICT-beheer en -ontwikkeling – optimistisch		**2.167**	**2.243**	**2.303**	**2.356**	**2.388**	**2.406**
Uitstroom (pensioen)	*AOW*	-10	-30	-39	-63	-77	
Uitstroom (natuurlijk verloop)	*2%*	-43	-45	-46	-47	-48	
Instroom	*6%*	130	135	138	141	143	
Totaal*		**2.243**	**2.303**	**2.356**	**2.388**	**2.406**	
Bezetting ICT beheer en -ontwikkeling - realistisch		**2.188**	**2.125**	**2.048**	**1.962**	**1.866**	**1.766**
Uitstroom (pensioen)	*65 jaar*	-63	-77	-86	-96	-100	
Uitstroom (natuurlijk verloop)	*4%*	-88	-85	-82	-78	-75	
Instroom	*4%*	88	85	82	78	75	
Totaal		**2.125**	**2.048**	**1.962**	**1.866**	**1.766**	
Bezetting ICT beheer en -ontwikkeling – pessimistisch		**2.188**	**2.037**	**1.879**	**1.718**	**1.553**	**1.391**
Uitstroom (pensioen)	*65 jaar*	-63	-77	-86	-96	-100	
Uitstroom (natuurlijk verloop)	*6%*	-131	-122	-113	-103	-93	
Instroom	*2%*	44	41	38	34	31	
Totaal*		**2.038**	**1.880**	**1.719**	**1.554**	**1.392**	

* Ten gevolge van afronding is een lichte afwijking (± 1 fte) op totaalniveau zichtbaar

Ter controle hebben wij deze verwachting afgezet tegen het totaal aantal medewerkers bij de diensten IM en ICT dat ouder is dan 55 jaar. Dit laat zien dat de verwachte uitstroom in verband met pensionering in de drie scenario's minder is dan het totaal aan personeel dat een leeftijd van 55 heeft bereikt.

De scenario's uit Tabel 9.14 laten zien dat de maximale groei van de bezetting van de diensten ICT en IM 239 fte is. Het gat tussen huidig en benodigd beheer kan in een optimistisch scenario worden opgevangen door eigen personeel. In een realistisch en pessimistisch scenario groeit de vervangingsbehoefte tussen huidig en benodigd niveau qua eigen personeel met 401 tot 776 FTE.[165] In de expertsessie met de Politie komt uit recente ervaring met werving van IT personeel naar voren dat dit niet eenvoudig is. De Politie is voornemens de komende vier jaar 50% van het huidige volume van inzet van externe capaciteit om te zetten naar interne capaciteit[166]: dit betreft 287 fte. De eerste resultaten van deze actie zijn beperkt succesvol gebleken. De impact van deze overheveling op de instroom is niet meegenomen in de scenario's.

[165] Uitgaande van loonkosten NOS schaal 9 representeert dit financieel vertaald respectievelijk €30 tot €77 miljoen.
[166] Politie, *Memo overheveling inhuur naar intern,* 2020

9.6.6. Baten door ICT worden niet ingeboekt op de begroting

In de ICT-begroting van de Politie zijn in de periode van 2016 – 2019 geen significante baten ingeboekt, terwijl deze in de afgelopen jaren wel gerealiseerd zijn. Dit geldt voor:

- Baten in de operatie, die ten gunste van de ICT-begroting worden ingeboekt. Voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van MEOS, waarbij in de business case rekening werd gehouden met baten (circa 290 fte) die niet financieel vertaald zijn in de begroting.[167]
- Baten in de IV-organisatie, bijvoorbeeld door het optimaliseren van beheer. Deze worden niet inzichtelijk in de administratie omdat de ruimte die ontstaat wordt ingevuld om het 'gat' in te vullen en de dienstverlening te verbeteren (tevredenheidsmonitor laat stijgende tevredenheid zien). Voorbeeld hiervan zijn de baten van het realiseren van het PVR ten aanzien van beheer. Vanaf 2023 realiseert het PVR volgens de business case circa €9 miljoen aan baten in 2023, oplopend tot circa €15 miljoen in 2027.[168]

[167] Significant, *Batenonderzoek MEOS,* 2016
[168] Deloitte, *Adviesopdracht Hoe verder met het Programma Vernieuwend Registreren?*, p. 38, 3 september 2020.

Thema 6. Duurzaamheid

10. Thema 6. Duurzaamheid

10.1. Context en opbouw hoofdstuk

Op 28 juni 2019 heeft het kabinet het Klimaatakkoord gepresenteerd en is het kabinet begonnen met de uitvoering. In het akkoord zijn afspraken opgenomen om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. Verschillende ministeries zijn daarbij betrokken en verantwoordelijk voor de uitvoering.[169] Nederland streeft naar een reductie van CO_2-uitstoot met 49% in 2030 ten opzichte van 1990 en in 2050 moet deze reductie zelfs 95% bedragen.

De Politie heeft in het document 'Visie op duurzaamheid' haar bijdrage aan de realisatie van klimaatdoelstellingen weergegeven. In deze visie heeft de Politie de duurzaamheidsdoelstellingen van het Rijk vertaald naar vier concrete ambities:[170]

1. Inkoopkracht: maatschappelijk verantwoord inkopen;
2. Vastgoedportefeuille: CO_2-reductie van 49% in 2030 (t.o.v. 1990) en 95% in 2050;
3. Vervoer: streven naar halvering van milieubelastende reiskilometers in 2030; en
4. Werkgeverschap: duurzaam inzetten van medewerkers.

Deze vier ambities hebben impact op diverse reeksen van de begroting, waarbij de Politie momenteel de grootste investeringen verwacht in haar vervoer- en vastgoedportefeuille. Zonder duurzaamheidsmaatregelen bedraagt de huisvestingsbegroting in 2021 €351 miljoen en laat de reeks tot 2025 en verder een dalende lijn zien. De vervoersbegroting bedraagt in 2021 €220 miljoen. De focus binnen dit thema ligt daarmee op de verduurzaming van de vastgoedportefeuille en verduurzaming van vervoer. De andere (toekomstige) routekaarten vallen buiten de scope van dit onderzoek. De volgende vragen zijn ons binnen dit thema gesteld:

I. Voornemens: zijn de voornemens in de periode 2016 tot en met heden onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting?

II. De Politie heeft routekaarten t.b.v. duurzaamheid gemaakt waarbij investeringen in duurzaamheid worden meegenomen in komende vervangingsinvesteringen. Ga na of deze aanpak aansluit bij de uitgedragen ambitie en of de financiering aansluit bij de ambitie.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 10.2 geeft de financiële reeks en conclusies van dit thema. Paragraaf 10.3 gaat in op de vastgestelde voornemens en paragraaf 10.4 op de onderbouwing hiervan. Dit gebeurt door de visie op duurzaamheid, de routekaart verduurzamen vastgoedportefeuille en de routekaart verduurzamen vervoer nader te analyseren. Paragraaf 10.5 gaat in op de tweede vraag (aansluiting financiering op ambities).

10.2. Financiële reeks en conclusies

De geïdentificeerde voornemens voor het thema duurzaamheid zijn momenteel niet opgenomen in de begroting van de Politie. Daarmee is de financiële vertaling gelijk aan de delta voor dit thema. Samenvattend is de financiële reeks voor de voornemens binnen het thema duurzaamheid als volgt op te bouwen:

[169] Politie, *Visie op duurzaamheid,* 17 april 2020
[170] Politie, *Visie op duurzaamheid,* 17 april 2020

Tabel 10.1: Financiële reeks voornemens duurzaamheid

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Financiële vertaling	**8.361**	**11.987**	**12.982**	**15.593**	**18.214**
1. Visie op duurzaamheid					
- Externe inhuur	2.384	2.380	2.126	2.122	1.868
- Interne staffing	478	598	717	837	956
2. Routekaart verduurzamen vastgoedportefeuille	4.320	7.437	7.915	9.444	11.252
3. Routekaart verduurzamen vervoer: elektrificatie wagenpark	1.179	1.572	2.224	3.190	4.138
Waarvan in begroting Politie waargenomen	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Delta	**8.361**	**11.987**	**12.982**	**15.593**	**18.214**

De navolgende hoofdstukken geven een nadere onderbouwing bij de verschillende financiële reeksen. Op basis van de analyse binnen het thema duurzaamheid trekken wij de volgende conclusies:

- Op basis van de analyse naar de vastgestelde voornemens concluderen wij dat de routekaarten vervoer en huisvesting niet zijn opgenomen in de begroting van de Politie. Voor zowel de visie op duurzaamheid als de routekaarten (verduurzaming vastgoedportefeuille en vervoer) is een (financiële) onderbouwing aanwezig. Op basis van deze onderbouwingen concluderen wij dat de visie op duurzaamheid en routekaarten verduurzaming vastgoedportefeuille en vervoer leiden tot een netto effect van + €18,2 miljoen in 2025, verdeeld over zowel P- als M-lasten.
- Wij begrijpen uit interviews met de Politie dat er momenteel al incidentele uitgaven voor duurzaamheidsmaatregelen plaatsvinden ondanks dat de routekaarten voor verduurzaming van vastgoed en vervoer nog niet zijn opgenomen in de begroting. Deze uitgaven worden op dit moment gedekt binnen de deelbegroting van de directie FM.
- Naast deze kosten verwachten we de komende jaren – ook na de periode 2021 – 2025 – additionele kosten voor verduurzaming aangezien de visie op onderdelen nog geconcretiseerd moet worden. Een van deze onderdelen betreft 'aardgasvrij', dit onderwerp is naar verwachting een kostenintensief.
- Ten aanzien van het proces van vertaling een rijksbreed voornemen naar een voornemen binnen de Politie constateren wij dat het tijdsbestek tussen het rijksbrede voornemen en de vertaling door de Politie per voornemen verschilt. Het Klimaatakkoord (2019) is bijvoorbeeld een jaar later vertaald in de 'Visie op duurzaamheid' (2020). 'Nederland Circulair in 2050' (2016) is momenteel nog niet vertaald. Als de Politie later op een voornemen acteert, betekent dit dat de mogelijk benodigde dekking en de vertaling in de begroting later plaatsvindt. Dit kan leiden tot het niet tijdig voldoen of behalen van rijksbrede ambities.

Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen H.

10.3. Vastgestelde voornemens

Het thema duurzaamheid kent de volgende vastgestelde voornemens:

Tabel 10.2. Vastgestelde voornemens duurzaamheid

Voornemen	Status[171]
Visie op duurzaamheid	1
Routekaart verduurzamen vastgoedportefeuille	1
Routekaart verduurzamen vervoer	1

Bovenstaande voornemens betreffen de vastgestelde voornemens in de periode 2016 tot en met heden voor het thema duurzaamheid, die zijn uitgewerkt door de Politie. Deze voornemens en de impact op de begroting lichten wij hieronder toe.

Naast deze voornemens bestaan er ook andere rijksbrede voornemens in de periode 2016 tot en met heden, zoals op het gebied van circulariteit[172] en aardgasvrij[173]. Deze voornemens heeft de Politie nog niet uitgewerkt en kunnen wij daarom niet meenemen in dit onderzoek, zie hierover meer in paragraaf 9.5.

10.4. Onderbouwing voornemens

10.4.1. Visie op duurzaamheid

In de visie op duurzaamheid heeft de Politie haar ambitie opgenomen. Deze visie geeft richting aan de organisatieontwikkeling op gebied van duurzaamheid in de periode tot en met 2025. In dit document beschrijft de Politie tevens op hoofdlijnen haar aanpak. Onderdeel van deze aanpak is het 'knooppunt duurzaamheid':[174]

> *"Het 'knooppunt duurzaamheid', dat de coördinatie van de routekaarten en de te nemen maatregelen die daar het gevolg van zijn op zich neemt, is tijdelijk van aard. De doelstelling is om te zorgen dat duurzaamheid een vanzelfsprekend onderdeel wordt binnen de dagelijkse werkzaamheden van de medewerkers. Dit betekent dat de uitvoering van de verduurzamingsmaatregelen in de lijn plaatsvindt; het knooppunt is verantwoordelijk voor de totstandkoming van de routekaarten en draagt bij aan de implementatie in de lijn. Deze aanpak wordt verder uitgewerkt in een programmaplan (uitwerking van de duurzaamheidskalender)."*

In een interne notitie heeft de Politie beschreven welke taken zij voor het knooppunt voorziet.[175] Hieruit volgen kosten voor de organisatie van het 'knooppunt duurzaamheid'.

Opbouw financiële reeks

In het interne document 'Begroting knooppunt'[176] heeft de Politie een kosteninschatting gemaakt voor het 'knooppunt duurzaamheid'. In deze notitie heeft de Politie beschreven welke taken onder dit knooppunt vallen, op basis waarvan zij een kosteninschatting heeft gemaakt. Voor de kosteninschatting zijn de taken samengevat in aantal categorieën zoals communicatie en routekaarten. Voor deze categorieën is per taak een inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit en de externe middelen. Hierbij geeft de Politie aan dat deze inschattingen zoveel mogelijk zijn gebaseerd op de ervaringen van de afgelopen twee jaar. In opgenomen capaciteitsramingen gaat de Politie ervan uit dat de verhouding tussen in- en externen verandert in de loop der tijd, waarbij het aandeel externe inhuur verhoudingsgewijs steeds afneemt (en daarmee de kostenreeks voor inhuur

[171] Status: 1. Wettelijk; 2. ministerie van JenV; 3. Korpsleiding; 4. Overig
[172] Rijksoverheid, *Rijksbreed programma Circulaire Economie,* 2016
[173] Overheid.nl, *Gaswet,* 2018, 2020
[174] Politie, *Visie op duurzaamheid,* 2020
[175] Politie, *Begroting knooppunt,* 2020
[176] Politie, *Begroting knooppunt 2309,* 2020

ook). Tot slot merken we op dat de kosten voor het knooppunt duurzaamheid geen structurele kosten zijn, het knooppunt duurzaamheid houdt op enig moment op te bestaan.

Uitgangspunten

Voor externe inhuur geldt binnen dit thema als uitgangspunt voor de kosteninschatting dat de inhuur van 1 fte €200k kost. De benodigde interne capaciteit (fte) hebben wij afgeleid uit de kosteninschatting, op basis van de opgenomen ratio inhuur-extern, en in combinatie met de normbedragen omgezet in een bedrag in euro's.[177]

Samengevat ziet de financiële reeks voor de visie op duurzaamheid er als volgt uit:

Tabel 10.3: Financiële reeks visie op duurzaamheid

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Visie op duurzaamheid					
- Externe inhuur	2.384	2.380	2.126	2.122	1.868
- Interne staffing	478	598	717	837	956
Totaal	**2.862**	**2.978**	**2.843**	**2.959**	**2.824**

10.4.2. Routekaart verduurzamen vastgoedportefeuille

Voor huisvesting heeft de Politie de routekaart 'Verduurzamen vastgoedportefeuille' uitgewerkt en waarvoor Brink een financiële onderbouwing heeft gemaakt. De Politie geeft met deze routekaart aan te streven om in 2030 de CO_2-uitstoot van vastgoed met 49% te reduceren en met 95% in 2050 (ten opzichte van 1990). In de routekaart is dit streven vertaald naar maatregelen die leiden tot een CO_2-reductie. Hierbij maakt de Politie gebruik van 'trias territoria', waarbij tegelijk wordt ingezet op drie onderdelen: (1) gebouwen, (2) gebiedsgerichte aanpak en (3) inkoop duurzame energie. Bij gebouwen maakt de Politie onderscheid in afstoot van gebouwen, (nieuwbouw)projecten en verduurzaming van de bestaande voorraad.[178]

De routekaart geeft aan dat de kosten van de maatregelen (investeringen) die uitsluitend toe te rekenen zijn aan het verduurzamen van de vastgoedportefeuille, naar verwachting circa €290 tot €350 miljoen bedragen in de periode tot 2050.[179]

Opbouw financiële reeks

De opgenomen reeks voor verduurzaming vastgoed hebben wij gebaseerd op het financiële model behorende bij de routekaart. In dit model zijn de investeringskosten door middel van afschrijvingen omgezet naar exploitatiekosten, die aangevuld zijn met onder andere onderhoudskosten en gecorrigeerd voor de besparingen op energie om te komen tot de netto exploitatiekosten. Daarnaast zijn de exploitatiekosten gecorrigeerd voor de kosten voor het 'knooppunt duurzaamheid', omdat deze kosten al opgenomen zijn bij het voornemen 'visie op duurzaamheid'. Dit resulteert in de reeks zoals hieronder weergegeven.[180]

Bij duurzaamheidsmaatregelen geldt dat de kosten voor de baten uit gaan, waardoor de investeringen in de periode 2021-2025 ook effect hebben op de jaren erna (zoals op het gebied van energiebesparingen en onderhoudskosten).

De invulling voor gebiedsgerichte aanpak heeft de Politie nog niet uitgewerkt. De kosten voor inkoop van duurzame energie maken al onderdeel uit van de begroting bij technisch beheer.

[177] Politie, *Begroting knooppunt 2309,* 2020
[178] Politie, *Routekaart verduurzamen vastgoedportefeuille Politie,* 2020
[179] Politie, *Routekaart verduurzamen vastgoedportefeuille Politie,* 2020
[180] Politie, *Routekaart_2.1_Jaarplan (incl. besparing),* 2020

Uitgangspunten

In de routekaart zijn de volgende uitgangspunten voor gebouwen opgenomen:[181]

- *Bij nieuwbouw:* streven naar energieneutraal of anders 'Bijna Energie Neutraal Gebouw' (BENG);
- *Bij grootschalige renovatie:* streven naar BENG;
- *Bij bestaande gebouwen die langer dan 10 jaar in het portfolio van de Politie blijven:* label A;
- *Bij bestaande gebouwen die korter dan 10 jaar in het portfolio van de Politie blijven:* label C.

Om een inschatting te kunnen maken van de investeringskosten voor gebouwen die nodig zijn om de duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren heeft de Politie gebruik gemaakt van de 'Businesscase Energie Ingrepen'-tool (BEI-tool).[182] Dit instrument is speciaal ontwikkeld door het Rijksvastgoedbedrijf om de maatregelen en bijkomende kosten te ramen voor de routekaarten. Met behulp van dit instrument is voor een zestal referentiegebouwen een maatregelpakket afgestemd.

Deze maatregelpakketten zijn geplot op de objecten, waarbij gebruik is gemaakt van een database met objecten en de energielabels. De timing van de investeringen is vervolgens gebaseerd op de programmaplanning, waarbij de Politie uitgaat van natuurlijke momenten van vervanging. Naast de investeringskosten is onder andere de delta in onderhoudskosten en de besparing in energie bepaald. De investeringskosten zijn vervolgens omgezet met afschrijvingstermijnen van 20 of 30 jaar (afhankelijk van categorie maatregelen) tot een exploitatiereeks. De reeks weergegeven in onderstaande tabel is de netto-exploitatiereeks, waarin de besparingen dus al van de kosten zijn afgetrokken.[183] De Politie heeft vervolgens in het uitvoeringskader voor projecten de maatregelen volgend uit de routekaart opgenomen.[184]

Samengevat ziet de financiële reeks voor de verduurzaming van de vastgoedportefeuille in de jaren 2021 tot en met 2025 er als volgt uit:

Tabel 10.4: Financiële reeks verduurzamen vastgoedportefeuille

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Routekaart verduurzamen vastgoedportefeuille	4.320	7.437	7.915	9.444	11.252
Totaal	**4.320**	**7.437**	**7.915**	**9.444**	**11.252**

De financiële reeks na 2025 laat een stijgende lijn zien. Tot en met 2025 is circa € 200 miljoen aan investeringen geraamd welke vertaald zijn naar bovenstaande netto exploitatiereeks.

10.4.3. Routekaart verduurzamen vervoer

Voor vervoer heeft de Politie de routekaart 'Verduurzamen vervoer uitgewerkt'.[185] De Politie geeft in deze routekaart aan te streven naar een halvering van de milieubelasting van de reiskilometers in 2030 en reductie van de CO_2-uitstoot ten opzichte van 1990.[186] Voor de niet-operationele voertuigen streeft de Politie 100% emissieloos na en voor de operationele voertuigen 50%. Ook streeft de Politie na dat 75% van de huisvesting emissieloos vervoer faciliteert.

De routekaart bevat verschillende maatregelen. Het niveau van uitwerking verschilt per maatregel. Wij maken hiervoor onderscheid tussen: a) elektrificatie van het wagenpark en b) 'overige maatregelen'. Onder 'elektrificatie wagenpark' verstaat de Politie de voertuigen (meerkosten), het realiseren van de laadinfrastructuur en van fietsenstallingen bij alle gebouwen. Onder 'overige maatregelen' vallen

[181] Politie, *Routekaart verduurzamen vastgoedportefeuille Politie,* 2020
[182] Rijksvastgoedbedrijf, *Routekaart stelsel Kantoren,* 2019
[183] Politie, *Routekaart_2.1_Jaarplan (incl. besparing),* 2020
[184] Rijksvastgoedbedrijf, *Routekaart stelsel Kantoren,* 2019
[185] Politie, *Routekaart verduurzamen vervoer,* 2020
[186] Politie, *Routekaart verduurzamen vervoer,* 2020

maatregelen zoals het differentiëren van de kilometervergoeding per vervoerswijze, huisvesting nabij OV-locaties en vergaderlocaties huren bij centrale locaties.

De Korpsleiding heeft de routekaarten geaccordeerd, in deze routekaarten is nog geen financiële impact van de 'overige maatregelen' opgenomen. De uitwerking van deze overige maatregelen zijn nog niet ter akkoord voorgelegd aan de korpsleiding. Wij behandelen deze twee onderdelen separaat hieronder.

Opbouw financiële reeks

Voor de elektrificatie van het wagenpark heeft de Politie een kosteninschatting gemaakt en opgenomen in de routekaart. Hierbij heeft de Politie de kosten per jaar inzichtelijk gemaakt. De elektrificatie van het wagenpark omvat investeringskosten voor laadpalen en voertuigen van €150-230 miljoen in de periode tot 2039. De elektrificatie van het wagenpark omvat investeringskosten voor laadpalen en voertuigen van €150-230 miljoen in de periode tot 2039. Deze investeringskosten zijn door middel van afschrijvingen omgezet naar exploitatiekosten, aangevuld met onderhoudskosten. Om tot de netto-exploitatiekosten te komen hebben wij deze kosten gesaldeerd met de besparingen op energie.[187] Daarnaast hebben wij gecorrigeerd voor de gekwantificeerde kosten voor 'overige maatregelen', zoals huur vergaderlocaties en gedragsverandering die niet gerelateerd zijn aan elektrificatie wagenpark. Dit resulteert in de voorgestelde financiële reeks zoals weergegeven in onderstaande tabel. Net als bij de routekaart 'Verduurzaming vastgoedportefeuille' geldt dat de kosten voor de baten uit gaan, waardoor de investeringen in de periode 2021 – 2025 ook effect hebben op de jaren erna zoals op het gebied van energiebesparingen en onderhoudskosten.

Voor de negentien 'overige maatregelen' stellen wij voor vooralsnog geen mutatie op de financiële reeks op te nemen. Wij constateren dat de mate van uitwerking van deze maatregelen in plannen en financiële onderbouwingen verschilt per maatregel. De belangrijkste maatregelen lichten wij toe:

- *Het fietsstimuleringsplan*: de eerste schatting komt neer op €500k voor communicatie voor de eerste twee jaar en een overschrijding van de Werkkostenregeling (WKR) binnen de CAO.
- *Aankoop van tweede tranche (elektrische) deelfietsen en bijbehorende elektra*: de eerste tranche (elektrische) deelfietsen en bijbehorende laadinfra is in 2020 gekocht en gedekt. Verwachting is dat ook nog een tweede tranche met deelfietsen en bijbehorende infra gekocht gaat worden. Mogelijk kan deze investering worden opgevangen binnen de RAP en WKR. Als de plannen hierover gereed zijn kunnen deze ingebracht worden in het begrotingsproces.
- *Stimuleren tijd en plaats onafhankelijk werken door uitgeven mobile devices*: dit onderdeel is geraamd op circa €25 miljoen per jaar waarvan €12 miljoen per jaar gedekt wordt door de begroting van ICT. Voor het knelpunt van circa €13 miljoen dient nog aanvullende financiering gezocht te worden in de begroting van ICT.
- *Huisvesting bij OV-locaties*: nog geen inschatting beschikbaar.
- *Gedragsverandering*: eerste grove inschatting: circa €0,8 miljoen eenmalig.

Voor alle negentien overige maatregelen bevelen wij aan om eerst een bredere visie te ontwikkelen op het gebied van verduurzaming van vervoer (ook in relatie tot huisvesting) en deze integraal voor te leggen aan de korpsleiding. Met deze visie kan de Politie de integraliteit beter borgen en vertalen naar een routekaart, waar de maatregelen vervolgens onderdeel van zijn. Op dit moment kunnen deze maatregelen niet door ons financieel vertaald worden.

Uitgangspunten 'Elektrificatie wagenpark'

De financiële onderbouwing voor elektrificatie van het wagenpark bestaat op hoofdlijnen uit de voorbereiding, installatie en onderhoud van laadpalen, de meerkosten voor de aanschaf van

[187] Politie, *Financieringsmodel Verduurzamen Vervoer_v14,* 2020

elektrische voertuigen en de besparing op brandstof.[188] Bij de financiële onderbouwing van elektrificatie van het wagenpark hanteert de Politie de volgende hoofduitgangspunten:[189]

- Vervanging van voertuigen sluit aan op het reguliere vervangingsmoment;
- Per type voertuig heeft de Politie bepaald welk percentage daarvan vervangen wordt door elektrisch vervoer;
- Aanleg van laadpalen vindt zoveel mogelijk plaats op natuurlijke momenten en sluit waar mogelijk aan op al bestaande projecten;
- De meerkosten voor elektrische voertuigen zijn gebaseerd op resultaten uit recente aanbestedingen. Hierbij is aangenomen dat deze meerkosten in de loop van de tijd afnemen;
- De gehanteerde afschrijvingstermijn van voertuigen is 6,4 jaar, dit is gebaseerd op een gemiddelde van de afschrijvingstermijnen van verschillende Politievoertuigen. De gehanteerde afschrijvingstermijn voor laadpalen is acht jaar.

Met de financiële onderbouwing heeft de Politie per jaar de investeringskosten en de netto-exploitatiekosten in kaart gebracht.
Samengevat ziet de financiële reeks voor de verduurzaming van vervoer er als volgt uit:

Tabel 10.5: Financiële reeks verduurzaming vervoer

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Routekaart verduurzamen vervoer: elektrificatie wagenpark	1.179	1.572	2.224	3.190	4.138
Totaal	**1.179**	**1.572**	**2.224**	**3.190**	**4.138**

10.5. Thema-specifieke vraag: aansluiting visie op duurzaamheid op ambities vanuit het Rijk

De Politie heeft de CO_2-doelstellingen uit het Klimaatakkoord vertaald naar haar 'Visie op duurzaamheid'. Deze visie is voor de onderdelen 'vastgoed' en 'vervoer' vervolgens vertaald naar routekaarten. Wij constateren dat de 'Visie op duurzaamheid' van de Politie gedeeltelijk aansluit bij de rijksbrede opgave. De visie van de Politie sluit aan op de CO_2-doelstellingen van het Rijk, maar met deze visie geeft de Politie nog geen invulling of een visie op doelstellingen vanuit Rijk op het gebied van bijvoorbeeld circulariteit[190] en aardgasvrij[191]. Hiervoor dient de Politie nog een visie te formuleren en plan voor op te stellen. Op basis van onze analyse naar de voornemens is geconcludeerd dat de huidige ambities niet zijn verwerkt in de begroting. Dit betekent dat een vorm van financiering voor deze uitgaven vooralsnog ontbreekt.

In de wetgeving vinden wij ook duurzaamheidsbeleid terug. Uit de wijziging op het Bouwbesluit in 2018 volgt een 'energielabel C-verplichting' voor kantoren.[192] [193] Inmiddels is hier een doel bijgekomen via het Klimaatakkoord, namelijk 49% reductie van CO_2-uitstoot in 2030. Wij constateren dat na de wijziging van het Bouwbesluit in 2018[194] en Energieakkoord van 2013[195] een langlopende (rijksbrede) discussie is gestart over de 'energielabel C-verplichting' in relatie tot de routekaart voor 'Verduurzaming van vastgoed'. Deze discussie is vooralsnog niet afgerond, waardoor formeel nog niet

[188] Politie, *Financieringsmodel Verduurzamen Vervoer_v14,* 2020
[189] Politie, *Financieringsmodel Verduurzamen Vervoer_v14,* 2020
[190] Rijksoverheid, *Rijksbreed programma Circulaire Economie,* 2016
[191] Overheid.nl, *Gaswet,* 2018, 2020
[192] Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Energielabel C kantoren,* 2020 van https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren
[193] Overheid.nl, *Besluit van 17 oktober 2018, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de labelverplichting voor kantoorgebouwen*, 2018, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-380.html
[194] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Bouwbesluit 2012,* 2012, van https://rijksoverheid.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2012
[195] Rijkdienst voor Ondernemend Nederland, *Energieakkoord*, 2013

afgeweken mag worden van het Bouwbesluit zoals vastgesteld in 2018.[196] Met de huidige huisvestingsplannen van de Politie worden de normen in dit Bouwbesluit niet gehaald.[197] De Politie werkt momenteel met andere departementen aan een convenant om de routekaart verduurzaming vastgoedportefeuille leidend te laten zijn, waarbij de 'energielabel C-verplichting' komt te vervallen.

[196] Overheid.nl, *Besluit van 17 oktober 2018, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de labelverplichting voor kantoorgebouwen*, 2018, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-380.html
[197] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Bouwbesluit 2012,* 2012, van https://rijksoverheid.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2012.

Thema 7. Technische beveiligingsmaatregelen Politielocaties

11. Thema 7. Technische beveiligingsmaatregelen Politielocaties

11.1. Context en opbouw hoofdstuk

In het 'Strategisch Beleidskader Integrale Beveiliging' vraagt de Politie om aandacht voor de domeinen 'veiligheid' en 'beveiliging' aangezien dreigingen intenser en complexer zijn geworden. De Politie geeft aan dat een adequate bescherming van medewerkers, gebouwen, middelen en informatie van vitaal belang is om Politietaken te kunnen uitvoeren.[198]

Onder integrale beveiliging verstaat de Politie de personele beveiliging, betrouwbaarheid medewerkers, fysieke beveiliging, informatiebeveiliging, bedrijfshulpverlening, bescherming Politie- en personeelsgegeven en industrieveiligheid. De scope van dit onderzoek beperkt zich tot fysieke beveiliging.

Voor de vorming van de Nationale Politie waren de Politiekorpsen verantwoordelijk voor de beveiliging van hun panden. Dit heeft geleid tot een gedifferentieerde aanpak binnen de Politie. De overgang naar één Nationale Politie vroeg om een eenduidig beleid. In dat kader heeft de Politie in 2017 het referentiemodel 'Beveiliging Politiegebouwen' (RmBPG) opgesteld, dat gebaseerd is op het normenkader 'Beveiliging Rijkskantoren' (NkBR) van de rijksoverheid uit 2015.[199] Het RmBPG hebben wij als voornemen in dit onderzoek meegenomen.

Daarnaast heeft de Politie in 2019 het programmaplan 'Fysieke Toegangsbeveiliging' vastgesteld.[200] Dit programma richt zich op het vervangen van risicovolle systemen, toegangsbeveiliging (fysiek en systemen) en het inrichten van fysieke beveiliging. Uit dit programma volgt onder andere de uitrol van de landelijke Politie-toegangspas.

De volgende vragen zijn voor thema 7 aan ons gesteld:

I. Voornemens: zijn de voornemens in de periode 2016 tot en met heden onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting?

II. In hoeverre is de Politie toegerust voor de uitvoering van deze maatregelen? Ga na of de norm uit het rijksbeleid ten aanzien van beveiligingsmaatregelen in voldoende mate is opgenomen in de activiteiten, planvorming en begroting en of deze ambitie aansluit bij het referentiemodel.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 11.2 geeft de financiële reeks en conclusies van dit thema. Paragraaf 11.3 gaat in op de vastgestelde voornemens en paragraaf 11.4 op de onderbouwing hiervan. Dit gebeurt door het Programmaplan fysieke (toegangs)beveiliging, het Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen (RmBPG) en het Strategisch Beleidskader Integrale Beveiliging nader te analyseren. Paragraaf 11.5 gaat in op de tweede vraag (aansluiting op referentiemodel).

11.2. Financiële reeks & conclusies

Het voornemen programmaplan fysieke (toegangs)beveiliging is verwerkt in de begroting. De overig geïdentificeerde voornemens voor het thema technische beveiligingsmaatregelen Politielocaties zijn niet verwerkt in de begroting van de Politie. Samenvattend is de financiële reeks en delta voor de voornemens binnen het thema technische beveiliging als volgt op te bouwen:

[198] Politie, *Strategisch Beleidskader Integrale Beveiliging,* 20 juni 2018.
[199] Politie, *Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen RmBPG,* 10 juli 2017.
[200] Politie, *Programmaplan Fysieke Toegangsbeveiliging,* 29 oktober 2019.

Tabel 11.1: Financiële reeks voornemens technische beveiliging Politielocaties

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Financiële vertaling	**23.097**	**23.922**	**32.019**	**7.219**	**2.730**
1. Programmaplan fysieke (toegangs)beveiliging	22.422	22.762	30.394	5.139	0
2. Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen (RmBPG) – nieuwbouw, AGW en flex gereed	675	1.160	1.625	2.080	2.730
3. Strategisch beleidskader integrale beveiliging	0	0	0	0	0
Waarvan in begroting Politie waargenomen	**22.422**	**22.762**	**30.394**	**5.139**	**0**
Delta	**675**	**1.160**	**1.625**	**2.080**	**2.730**

De navolgende hoofdstukken geven een nadere onderbouwing bij de verschillende financiële reeksen.

Op basis van de analyse naar de voornemens binnen het thema technische beveiliging hebben wij de volgende conclusies:

- De geïdentificeerde voornemens met betrekking tot beveiliging Politielocaties zijn deels opgenomen in de begroting van de Politie. Het voornemen gerelateerd aan het RmBPG is niet opgenomen binnen de begroting en leidt tot een financiële delta aan M-lasten van circa €2,7 miljoen in 2025.
- Vanwege het stadium van uitwerking van het RmBPG en de onzekerheid hierbij hebben wij in deze analyse alleen de 'zekere' kosten opgenomen. De totale impact is naar verwachting groter. Een recente impactanalyse laat zien dat de implementatie van het RmBPG relatief hoge investeringskosten kent, terwijl in eerder stadium de aanname is gedaan dat de verwachte financiële consequenties marginaal waren. Onder deze aanname is het RmBPG vastgesteld door de korpsleiding. Wij constateren dat de nieuwe financiële inzichten nog niet met de Korpsleiding en ministerie JenV zijn gedeeld.

Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen I.

11.3. Vastgestelde voornemens

Technische beveiliging Politielocaties kent de volgende vastgestelde voornemens:

Tabel 11.2: Vastgestelde voornemens duurzaamheid

Voornemen	Status[201]
Programmaplan fysieke (toegangs)beveiliging	2
Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen (RmBPG)	2
Strategisch beleidskader integrale beveiliging	3

Bovenstaande voornemens betreffen de vastgestelde voornemens in de periode 2016 tot en met heden voor het thema technische beveiliging Politielocaties. Deze voornemens en de mogelijke financiële impact lichten wij hieronder toe.

[201] Status: 1. Wettelijk; 2. ministerie van JenV; 3. Korpsleiding; 4. Overig.

11.4. Onderbouwing voornemens

11.4.1. Programmaplan fysieke (toegangs)beveiliging

Eind 2017 zijn bij een interne controle van de toegangsbeveiliging bij de Landelijke Eenheid veiligheidsrisico's aan het licht gekomen met een landelijke impact. Ook is eerder in datzelfde jaar door het Korpsmanagementteam-overleg (KMTO) geadviseerd om het in 2015 gepauzeerde project voor de sanering van toegangssystemen onderdeel te maken van de besluitvorming over de begroting van 2019.[202]

Beide ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het PDC het programma 'Fysieke Toegangsbeveiliging' met voorrang in gang heeft gezet. Voor dit programma is in 2019 het programmaplan 'Fysieke Toegangsbeveiliging' opgesteld. De Politie voert met dit programma onder andere één landelijk Politie-toegangspas in. Daarnaast bestaat het programma uit de volgende vier focusgebieden:

- *Focusgebied 1 Vervanging van risicovolle systemen*: vervanging van de meest kwetsbare systemen en tot die tijd alternatieven inrichten om risico en impact van uitval te verkleinen;
- *Focusgebied 2 Best beschikbare technologie*: komen tot een centraal georganiseerde en robuuste toegangsbeveiliging op gebied van systemen en beheerorganisatie;
- *Focusgebied 3 Toekomstbestendige dienstverlening fysieke toegangsbeveiliging*: in kaart brengen, toetsen en borgen van dienstverlening en ontwikkeling dienstverlening rondom toegangsbeveiliging;
- *Focusgebied 4 Inrichten fysieke beveiliging*: positioneren en inrichten van fysieke beveiliging.

Per focusgebied stelt de Politie een plan van aanpak op. Het programma heeft een geplande looptijd van 4,5 jaar, start vanaf mei 2019 en eindigt in december 2023.[203]

Onderbouwing financiële reeks

De Politie heeft in het programmaplan 'Fysieke Toegangsbeveiliging' een kostenreeks opgenomen voor de realisatie van het programma. De timing van de kostenreeks uit het programmaplan is inmiddels gewijzigd en verlengd tot en met 2024, resulterend in de reeks opgenomen in onderstaande tabel.[204]

Voor het programma en het invoeren van een nieuwe landelijke toegangsbeveiliging (focusgebieden 1 en 2) zijn de verwachte kosten circa €90 miljoen over de periode 2019 – 2024. Hiervoor ontvangt de Politie een (bijzondere) begrotingsbijdrage van €19 miljoen van JenV (onder de Regeerakkoord-gelden, met betrekking tot 'Goed Werkgeverschap'). Het resterende bedrag van circa €71 miljoen financiert de Politie uit de deelbegroting van de directie FM.

De scope van het programma is breder dan waarvoor de middelen beschikbaar zijn gesteld. Voor de focusgebieden 3 en 4 moet de Politie komende jaren nog plannen uitwerken waaruit mogelijke additionele kosten volgen, waarna besluitvorming volgt.

Uitgangspunten

De Politie heeft een kostenschatting gemaakt voor het programma 'Fysieke Toegangsbeveiliging' en deze opgenomen in het programmaplan. De kosten zijn verdeeld in inzet personeel, technische en bouwkundige installaties en overige kosten. Voor 'inzet personeel' is op programmaniveau (voor alle focusgebieden 1 tot en met 4) bekeken welke inzet van het personeel (interne en externe medewerkers) benodigd is, om het programma te laten slagen. Hiervoor heeft de Politie de benodigde capaciteit ingeschat per focusgebied en voor het programma, met onderscheid in functies/expertises. Deze capaciteitsinschatting is aan de hand van uurtarieven omgezet naar een totale kosteninschatting voor 'inzet personeel'. Voor interne functies is gerekend met een fictief tarief van €100 euro per uur en voor extern met een gedifferentieerd uurtarief per functie.

---

[202] Politie, *Programmaplan Fysieke Toegangsbeveiliging,* 29 oktober 2019.
[203] Politie, *Programmaplan Fysieke Toegangsbeveiliging,* 29 oktober 2019.
[204] Politie, *E-mail reeks programma fysieke beveiliging,* 11 december 2020.

Onder de post ‘technische en bouwkundige installaties’ zijn de uitvoeringskosten van focusgebieden 1 en 2 opgenomen. Hieronder verstaat het programma de vervanging van 27 systemen en de overgang naar drie landelijke toegangscontrolesystemen (TCS). Hiervoor moet de Politie alle 27 systemen in ongeveer 875 panden vervangen. De inschatting van de kosten is gebaseerd op de kosten van vervanging van het TCS van voormalig korps Haaglanden in Eenheid Den Haag in 2017/2018. Naast het vervangen van de TCS’en zullen mogelijk ook andere aanpassingen aan de gebouwen moeten plaatsvinden (bijv. bekabeling) om de vervanging van de systemen mogelijk te maken.

Onder overige kosten verstaat het programma kosten voor bijvoorbeeld communicatie (materiaal, bewustzijn-campagne), externe vergaderlocaties of de jaarlijkse bijdrage aan de Rijkspasorganisatie.[205]

Samengevat ziet de financiële reeks voor het programmaplan fysieke (toegangs)beveiliging voor de jaren 2021 tot en met 2025 er als volgt uit[206]:

Tabel 11.3: Financiële reeks programmaplan fysieke (toegangs)beveiliging

€’000	2021	2022	2023	2024	2025
Programmaplan fysieke (toegangs)beveiliging	**22.422**	**22.762**	**30.394**	**5.139**	**0**
- Inzet personeel	*8.519*	*7.245*	*6.636*	*3.675*	*0*
- Technische en bouwkundige realisatie	*13.239*	*13.230*	*20.887*	*643*	*0*
- Overige kosten	*664*	*2.286*	*2.871*	*820*	*0*
Totaal	**22.422**	**22.762**	**30.394**	**5.139**	**0**

11.4.2. Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen (RmBPG)

De Politie heeft in 2017 het RmBPG opgesteld om de fysieke beveiliging van Politielocaties te uniformeren.[207] Directe aanleiding voor het opstellen van dit referentiemodel is een verzoek van de stuurgroep CTER om het basisniveau van beveiliging van Politiegebouwen te beschrijven. In 2013 is ook het Rijksbrede Normenkader Beveiliging Rijksgebouwen (NkBR) geïntroduceerd.[208] De introductie van het NkBR was niet de directe aanleiding voor het opstellen van het RmBPG, omdat de Politie aangeeft dat het NkBR niet direct voor haar organisatie geldt, maar heeft wel als input gediend voor het RmBPG. Het RmBPG beschrijft het basisniveau van beveiliging van Politiegebouwen en geeft daarbij een standaardpakket aan beveiligingsmaatregelen waarmee dit basisniveau kan worden geborgd.[209]

In het RmBPG is bepaald dat het RmBPG leidend is bij nieuwbouw en grote verbouwingen, maar niet met terugwerkende kracht voor reeds in gebruik zijnde Politiegebouwen.[210] Dit was destijds gebaseerd op de aanname dat het fundament van de beveiliging van bestaande Politiegebouwen over het algemeen op orde was en is. Uit de eerste impactanalyse, die gebaseerd is op twee gebouwen, blijkt dat de aanname dat het basisniveau van beveiliging van de bestaande gebouwen over het algemeen op orde was niet valide is. Uit deze eerste impactanalyse blijkt wel degelijk een financiële impact te zijn, namelijk circa €394 miljoen voor een rigide variant of €160 miljoen voor een optimalisatievariant (beide investeringskosten) over een periode van 10 jaar.[211] Deze financiële impact kent nog een hoge mate van onzekerheid, omdat het gebaseerd is op slechts twee referentiegebouwen. Momenteel vindt er een herijking van de kosten plaats op basis van 20 gebouwen.

[205] Politie, *Programmaplan Fysieke Toegangsbeveiliging,* 29 oktober 2019
[206] Van de geraamde kosten van circa € 90 miljoen over de jaren 2019-2024 is circa € 10 miljoen reeds gerealiseerd in de jaren 2019 en 2020. De resterende raming is opgenomen in tabel 11.3
[207] Politie, *Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen RmBPG,* 10 juli 2017
[208] Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, *Normenkader Beveiliging Rijkskantoren (NkBR) versie 2.0,* 2015
[209] Politie, *Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen RmBPG,* 10 juli 2017
[210] Politie, *Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen RmBPG,* 10 juli 2017
[211] Brink, *Impactanalyse referentiemodel beveiliging Politiegebouwen,* 5 april 2019

Onderbouwing financiële reeks

Gezien de onzekerheid van de kosten die volgen uit de impactanalyse hebben wij voor de verschillende categorieën gebouwen uit de impactanalyse beoordeeld in hoeverre hier uitvoeringsplannen voor zijn en of deze plannen uitvoerbaar en haalbaar zijn. De impactanalyse bestaat uit verschillende categorieën, namelijk nieuwbouw, flexgereed, AGW, nominatie afstoot en geen project.[212] Wij stellen dat het voor nieuwbouw, AGW en flexgereed aannemelijk is dat deze in de komende jaren worden aangepast volgens het RmBPG, omdat deze projecten al gepland staan, en dat deze kosten expliciet volgen uit het besluit van de korpsleiding. Ook vanuit doelmatigheidsoogpunt is dit wenselijk. Daarom nemen wij deze kosten op als financiële reeks bij dit voornemen.

Voor de categorieën “nominatie afstoot” en “geen project” constateren wij dat er nog geen concreet uitvoeringsplan en planning met projecten is gemaakt. Zoals ook beschreven in het uitvoeringsplan RmBPG herijkt de Politie eerst nog de kosten, waarna een uitvoeringsplan wordt opgesteld en wordt voorgelegd aan de korpsleiding.[213] Deze kosten hebben wij voor nu niet opgenomen als mutatie, maar gezien de uitkomsten van de eerste impactanalyse verwachten wij wel degelijk extra kosten in de komende jaren om met alle gebouwen aan de norm te voldoen.

Uitgangspunten

Bovenstaande reeks hebben wij gebaseerd op de kosten uit de impactanalyse. Aan de basis van de impactanalyse staan de maatregelen uit het RmBPG. Per beveiligingszone zijn deze maatregelen vertaald naar een maatregelpakket. Brink heeft vervolgens geraamd welke investeringen benodigd zijn voor de uitvoering van de maatregelen. Vervolgens heeft Brink de gebouwen en projecten aan de maatregelen en kosten gekoppeld. In de impactanalyse heeft Brink onderscheid gemaakt tussen een rigide en optimalisatievariant. In de rigide variant implementeert de Politie het RmBPG strikt, zonder af te wijken naar ‘logische of voordelige alternatieven’. Voor deze variant geeft Brink aan dat het toepassen van de rigide variant in veel gevallen onrealistisch is. Een voorbeeld hiervan is om alle gebouwelementen te vervangen en van een certificering te voorzien, terwijl er alternatieven zijn die zeer waarschijnlijk ook aan de gestelde eisen uit het RmBPG voldoen. De optimalisatievariant is gestaafd op een toepassing van alternatieve maatregelen ten aanzien van Politiegebouwen met een vergelijkbaar weerstandniveau die goedkoper, praktischer en/of technisch beter uitvoerbaar kunnen zijn.[214] In de financiële reeks gaan wij uit van de rigide variant bij nieuwbouw en de optimalisatievariant bij flexgereed en AGW.

In de financiële onderbouwing van het RmBPG ontbreken nog de personele consequenties, onderhoudskosten, primaire omheining en video surveillance systemen. Deze kosten moeten nog ingeschat worden bij de herijking van de impactanalyse en hebben wij om deze reden ook niet meegenomen.

Samengevat ziet de financiële reeks voor het RmBPG en nieuwbouw, AGW en flex gereed maken van Politielocaties er als volgt uit:

[212] Brink, *Impactanalyse referentiemodel beveiliging Politiegebouwen*, 5 april 2019
[213] Politie, *Uitvoeringsplan RmBPG – Plan van Aanpak,* 9 maart 2020
[214] Brink, *Impactanalyse referentiemodel beveiliging Politiegebouwen*, 5 april 2019

Tabel 11.4: Financiële reeks RmBPG en nieuwbouw, AGW en flex gereed

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen (RmBPG) – nieuwbouw, AGW en flex gereed	675	1.160	1.625	2.080	2.730
Totaal	**675**	**1.160**	**1.625**	**2.080**	**2.730**

11.4.3. Strategisch Beleidskader Integrale Beveiliging

Het 'Strategisch Beleidskader Integrale Beveiliging' beschrijft voor de Politie het belang van veiligheid en beveiliging ('safety and security'), welke wet- en regelgeving en kaders hiervoor gelden en hoe deze onderwerpen binnen de organisatie worden geborgd. Het beleidskader beschrijft onder andere de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van integrale beveiliging binnen de organisatie.[215] Uit expertsessies begrijpen wij dat de Politie geen kosten voorziet voor fysieke beveiliging die rechtstreeks uit het strategisch beleidskader integrale beveiliging voortvloeien. De financiële reeks bevat daarmee dan ook geen waarden.

11.5. Thema-specifieke vraag: aansluiting Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen op rijksbeleid

De Politie heeft in 2017 het RmBPG opgesteld om de fysieke beveiliging van Politielocaties te uniformeren. Directe aanleiding voor het opstellen van dit referentiemodel is een verzoek van de stuurgroep CTER om het basisniveau van beveiliging van Politiegebouwen te beschrijven. In 2013 is ook het NkBR geïntroduceerd.[216] De introductie van het NkBR was niet de directe aanleiding voor het opstellen van het RmBPG, omdat de Politie aangeeft dat het NkBR niet direct voor hun organisatie geldt, maar heeft wel als input gediend voor het RmBPG.[217]

De Politie heeft het RmBPG ten opzichte van het NkBR specifieker gemaakt voor haar organisatie door bijvoorbeeld daderprofielen in te voegen. Ook biedt het RmBPG meer flexibiliteit dan het NkBR doordat het gekenmerkt is als referentiemodel. De Politie kan het beveiligingsniveau op basis van dit model flexibel realiseren met combinaties van diverse 'OBER'-maatregelen (Organisatorische, Bouwkundige, Elektronische en Reactie maatregelen).

[215] Politie, *Strategisch Beleidskader Integrale Beveiliging,* 20 juni 2018
[216] Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, *Normenkader Beveiliging Rijkskantoren (NkBR) versie 2.0*, 2015
[217] Brink, *Impactanalyse referentiemodel beveiliging Politiegebouwen*, 5 april 2019

Thema 8. Politieacademie

12. Thema 8. Politieacademie

12.1. Context

De Politieacademie zorgt via onderwijs, onderzoek en kennis voor de versteviging en de vernieuwing van het vakmanschap van de Politie. De Politieacademie is bij wet aangewezen om studenten op te leiden tot startbekwame en vakbekwame Politiemensen.

De Politieacademie verzorgt zowel het Basis Politieonderwijs (BPO) als het Vakspecialistisch Politieonderwijs (VPO). Binnen BPO verzorgt de Politieacademie opleidingen waarmee studenten zich kwalificeren voor hun eerste baan bij de Politie. Het VPO verzorgt vervolgonderwijs voor Politiemensen.

De komende jaren moet de Politieacademie na een aantal jaren van constante instroom een groeiend aantal studenten opvangen. Dit in combinatie met nieuwe beroepsprofielen leidt in de aankomende jaren tot een grootschalige onderwijsvernieuwing.

Per 1 januari 2017 zijn de mensen en middelen van de Politieacademie ingebed in het nieuwe Politiebestel en maken als zodanig onderdeel uit van de Politiebegroting. Sinds 2017 zijn ook de mensen en middelen via de Politie aan de Politieacademie beschikbaar gesteld. Deze mensen en middelen zijn sinds 2017 onderdeel van de Politiebegroting. De baseline P/M-onderzoek 2016 ontbreekt daardoor voor de Politieacademie.

De volgende vragen zijn in dit kader aan ons gesteld:

I. Voornemens: zijn de voornemens in de periode 2016 tot en met heden onderbouwd bijgewerkt, vastgesteld en actueel zijn opgenomen in de begroting?

II. Getoetst kan worden of de onderbouwing conform P/M-onderzoek 2016 is en de verwerking van de PA-middelen in de begroting conform de aanbevelingen uit de onderzoeken is uitgevoerd. Beoordeel hoe de integrale kosten van de student (BPO) aan de Politieacademie zich verhouden tot de integrale kostprijs van een MBO-student.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 12.2 geeft de financiële reeks en conclusies van dit thema. Paragraaf 12.3 gaat in op de vastgestelde voornemens: RA-gelden, AVIM, CAO-gelden, Zeden, Programaa PO21 en Rijopleidingen. Paragraaf 12.4 gaat in op de onderbouwing van deze onderdelen. Paragraaf 12.5 gaat in op de tweede vraag (vergelijking bekostiging BPO-student met MBO-student). Hiertoe voeren wij diverse analyses uit, waaronder een top-down benadering van het bekostigingsniveau van een gemiddelde BPO student en het bekostigingsniveau van een reguliere MBO-onderwijsinstelling en de factoren die hierbij een rol spelen.

12.2. Financiële reeks en conclusies

Op basis van onze analyse binnen het thema Politieacademie komen wij tot een financiële reeks, uitgesplitst per voornemen (zie volgende pagina). De navolgende paragrafen geven een nadere onderbouwing bij de verschillende financiële reeksen.

Tabel 12.1: Financiële reeks voornemens Politieacademie

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Financiële vertaling	**45.776**	**44.832**	**43.618**	**40.826**	**36.297**
1. Regeerakkoord-gelden	14.353	15.977	15.977	15.977	15.977
waarvan in begroting opgenomen	*14.353*	*14.353*	*14.353*	*14.353*	*14.353*
delta	*0*	*1.624*	*1.624*	*1.624*	*1.624*
2. AVIM	200	200	200	200	0
waarvan in begroting opgenomen	*162*	*162*	*0*	*0*	*0*
delta	*38*	*38*	*200*	*200*	*0*
3. CAO-gelden	10.100	10.100	10.100	10.100	10.000
waarvan in begroting opgenomen	*10.100*	*10.100*	*10.100*	*10.100*	*10.000*
delta	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
4. Zeden	314	314	314	314	314
waarvan in begroting opgenomen	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
delta	*314*	*314*	*314*	*314*	*314*
5. Rijopleidingen	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
waarvan in begroting opgenomen	*2.500*	*2.500*	*2.500*	*2.500*	*2.500*
delta	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
6. Programma PO21	18.309	15.741	14.527	11.735	7.506
a. Gewijzigde instroom	6.459	4.563	4.563	4.563	2.834
b. Onderwijsvernieuwing en veranderopgaven	10.375	8.227	5.930	3.138	638
c. Aanpassen leermiddelen en opleidingsvoorzieningen	1.475	2.951	4.034	4.034	4.034
waarvan in begroting opgenomen [218]	*9.622*	*7.000*	*8.400*	*3.000*	*0*
delta	*8.687*	*8.741*	*6.127*	*8.735*	*7.506*
Waarvan in begroting Politie waargenomen	**36.737**	**34.115**	**35.353**	**29.953**	**26.853**
Totaal delta	**9.039**	**10.717**	**8.265**	**10.873**	**9.444**

Op basis van de uitgevoerde analyse naar de voornemens binnen het thema Politieacademie, hebben wij de volgende conclusies:

- De verwerking van voornemens op de totale begroting van de Politieacademie sinds 2018 is grotendeels navolgbaar. Op basis van het uitgevoerde onderzoek stellen we vast dat er zicht is op de huidige financieringsomvang van de Politieacademie, en op welke wijze deze tot nu toe is opgenomen in de begroting van de Politie.
- Voor vier voornemens geldt dat deze nog niet of niet volledig zijn opgenomen in de begroting. Het voornemen Zeden is nog niet in de begroting van de Politieacademie opgenomen. Daarnaast zijn de voornemens AVIM en PO21 niet volledig in de begroting opgenomen. Voor de RA-gelden geldt dat alleen de eerstvolgende jaarschijf meerjarig is opgenomen in de begroting. Deze vier voornemens leiden in totaal tot een financiële delta van circa €9,4 miljoen in 2025, deze delta is te relateren aan zowel P- als M-lasten[219].

[218] In 2021 met €9,6 miljoen gedekt uit het eigen vermogen van de Politie
[219] De financiële delta wordt voor circa € 1,6 miljoen bepaald door het voornemen regeerakkoord-gelden, voor deze gelden is sprake van dekking binnen het regeerakkoord. Zowel de kosten als dekking zijn op dit moment niet opgenomen in de begroting.

- Ten aanzien van het voornemen PO21 hebben wij de meest actuele reeks als prognose opgenomen. Wij merken op dat de plannen (en de kosteninschatting) nog in ontwikkeling zijn. Onderdeel van deze meerjarige plannen zijn de consequenties op o.a. huisvesting, reiskosten en ICT. Wij adviseren om deze reeks te herijken zodra PO21 door de PA en de Politie verder is uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Deze nadere uitwerking leidt mogelijk tot een wijziging van de reeks zoals opgenomen binnen dit onderzoek.
- Wij adviseren om toe te werken naar een meerjarige begrotingsreeks van de PA aan de hand van (een nog uit te werken) meerjarige opleidingsbehoefte vanuit de Politie en de meerjarige strategische opgaven van de PA. Hierdoor ontstaat een betere balans tussen plan en financiering.

Ten aanzien van de thema specifieke vraag “Beoordeel hoe de integrale kosten van de student (BPO) aan de Politieacademie zich verhouden tot de integrale kostprijs van een MBO-student” concluderen wij het volgende:

- De Politieacademie heeft geen inzicht in de integrale kostprijs van haar onderwijscurriculum. Op basis van de beschikbare informatie kunnen wij niet het daadwerkelijke integrale kostenniveau van het BPO onderwijs vaststellen. De Politieacademie heeft behoefte aan integrale kostprijzen voor haar producten. Een groot deel van de bedrijfsvoering/ ondersteuning van de Politieacademie wordt uitgevoerd door het PDC en de Staf KL. Deze dienstverlening is niet in normeringen, of tarieven, vastgelegd, waardoor de Politieacademie deze alleen middels aannames kan opnemen in haar kostprijzen. Dit is een ongewenste situatie. Wij adviseren om in 2021 een nadere integrale kostprijsanalyse uit te voeren teneinde inzicht te krijgen in de werkelijke BPO kostprijs.
- Een eerste ruwe indicatie van het bekostigingsniveau per gemiddelde student in het BPO onderwijs laat zien dat deze voor 2019 vergelijkbaar is met een reguliere MBO niveau 4 beroepsopleidende leerweg (BOL) opleiding met een prijsfactor 1,6 - 1,7. Dit is de bovenkant van de bandbreedte van 1,0 tot 1,8 die binnen het MBO onderwijs gehanteerd wordt. Deze vergelijking is op basis van een top-down benadering tot stand gekomen en betreft geen inhoudelijke vergelijking tussen het BPO onderwijs en reguliere MBO-onderwijs. Hiervoor adviseren wij om in 2021 een fijnmaziger benchmarkonderzoek uit te voeren, waarmee ook kan worden voorzien in de behoefte aan een toekomstbestendig en transparant bekostigingsmodel voor de Politieacademie. Op basis van dit model kan ook de meerjarige bekostigingsomvang bij een vastgestelde instroommatrix voor het BPO vooraf vastgesteld worden. De meerjarige behoeftestelling van de Politie zal binnen deze bekostigingsomvang moeten passen.

Onze aanbevelingen bij dit onderdeel hebben wij opgenomen in een aparte overzichtstabel in deel D, aanbevelingen J.

12.3. Vastgestelde voornemens

Ten aanzien van de Politieacademie zijn de volgende voornemens vastgesteld:

Tabel 12.2. Vastgestelde voornemens Politieacademie

Voornemen	Status[220]
RA-gelden	2
AVIM	2
CAO-gelden	2
Zeden	2
Programma PO21	2
Rijopleidingen	2

[220] Status: 1. Wettelijk; 2. ministerie van JenV; 3. Korpsleiding; 4. Overig

12.4. Onderbouwing voornemens

De begroting van de Politieacademie is separaat in bijlage 8 van de Politiebegroting opgenomen.[221] Dit overzicht geeft inzicht in de financiële middelen die voor de Politieacademie (PA) structureel beschikbaar zijn gesteld voor BPO en VPO (inclusief indirecte kosten binnen de Politie die zijn toegerekend aan de PA).

In dit onderzoek hebben wij onderzocht welke vastgestelde voornemens sinds de inbedding van de PA binnen de Politiebegroting (in 2017) hebben geleid tot mutaties in de begroting en welke mutaties wij aanvullend zouden verwachten op basis van vastgestelde voornemens. Naast mutaties op de begroting van de PA door vastgestelde voornemens constateren wij dat er ook budgetverschuivingen hebben plaatsgevonden. Deze budgetverschuivingen hebben wel geleid tot aanpassingen tussen de lastencategorieën binnen de begroting van de PA, of tussen de PA en de Politie (zijnde correcties en elders belegde taken), maar niet tot een aanpassing op de totale begroting van de Politie. Tot slot zijn de loonsomkosten gebaseerd op de loonsom zoals opgenomen in SPP-scenario 75a.

De vastgestelde voornemens ‘Regeerakkoord-gelden’, ‘CAO-gelden’, en ‘Rijopleidingen’ zijn onderbouwd, financieel vertaald en opgenomen in de begroting van de Politieacademie. Voor de voornemens die na de inbedding van de Politieacademie tot stand zijn gekomen is een P/M verhouding van 80/20 gehanteerd.[222]

Voor het voornemen ‘AVIM’ geldt dat de in de begroting opgenomen bedragen afwijken van de bedragen uit de onderliggende documentatie.

Voor het voornemen ‘Zeden’ geldt dat dit voornemen pas na de totstandkoming van de begroting is vastgesteld en nog niet is opgenomen in de begroting.

Verder geldt dat er incidentele kosten van het Programma PO21 in de huidige begroting (bijlage 8) zijn opgenomen, maar nog geen structurele kosten. De benodigde financiële middelen voor PO21 (zowel incidenteel als structureel) zijn bovendien afgelopen jaar meermaals herijkt, maar nog niet formeel vastgesteld. In bovenstaande tabel hebben wij de meest actuele versie van de financiële onderbouwing opgenomen (d.d. 14 december).[223] Deze versie van de onderbouwing van PO21 is besproken met de PA en Politie en is ook gedeeld met JenV. Wij merken op dat in deze versie van de onderbouwing licht afwijkende normbedragen zijn gehanteerd ten opzichte van de normbedragen in andere thema’s. De impact van deze afwijking is echter minimaal (€156k op een totale onderbouwing van €68 miljoen zijnde ca. 0,23%).

Bovengenoemde voornemens waren op het moment van vaststellen van de voornemens in dit onderzoek actueel, op basis van de aan ons beschikbaar gestelde documentatie. Hieronder lichten wij per voornemen de reeks toe.

12.4.1. Regeerakkoord-gelden

De Regeerakkoord-gelden leiden tot een formatieophoging van ruim 1100 fte binnen de Politie. Om deze formatieverhoging te realiseren is een grote instroom van aspiranten en zijinstroom noodzakelijk. Hiervoor heeft de Politie met de Politieacademie een groeipad en bijbehorende financiële middelen afgesproken ingaande 2018. De financiële middelen bedragen €14,353 miljoen in 2021 en €15,977 in 2022 t/m 2025.[224] Deze bedragen bestaan uit zowel een P- als M-component, waarbij de P-last aan de Politieacademie beschikbaar is gesteld en de M-last niet bij de Politieacademie terechtkomt. Op basis van de beschikbaar gestelde financiële middelen heeft de Politieacademie een formatieverhoging doorgevoerd die toeziet op een groei van 156,5 fte in de periode t/m 2024.[225,226] In de begroting van de Politieacademie (bijlage 8) zijn de totale toegekende financiële middelen opgenomen (inclusief M-component). De Politiebegroting bevat alleen de verhoging uit de

[221] Politie, Begroting en Beheerplan 2021-2025
[222] Politie, *20191105 Herberekende inzet tm 2024 (correctie fout VPO in totalen)*, 5 november 2019
[223] Politie, *2020-12-14 Financiele plaat PO21 DEF.xlsx,* 14 december 2020
[224] Politieacademie, *20201006 Meerjarenbegroting PA 2021-2025*, 6 oktober 2020
[225] Politie, *Opdrachtbrief uitbreidingen PDC en SKL,* 3 januari 2020
[226] Politie, *20191105 Herberekende inzet tm 2024 (correctie fout VPO in totalen)*, 5 november 2019

eerstvolgende jaarschijf (€14,353 miljoen meerjarig), waardoor er een jaarlijkse delta ontstaat van €1,624 miljoen voor de jaren 2022-2025.

12.4.2. AVIM

JenV heeft extra middelen toegezegd ten behoeve van AVIM, specifiek voor uitbreiding capaciteit mensenhandel en de versterking van het proces Identificatie en Registratie. Deze uitbreiding heeft ook impact op de PA, omdat er meer VPO-onderwijs benodigd is. Hiervoor zijn 2 aanvullende fte toegekend voor het team 'Thematische opsporing Politieacademie' in de periode 2017 t/m 2021.[227] In de huidige begroting (bijlage 8) is hiervoor een bedrag van €162k opgenomen in de jaren 2020 – 2021. In de opdrachtbrief aan de PA staat echter een looptijd t/m 2024 en personeelskosten van €158k (uitgaande van 2 fte schaal 9).[228] In de richtformatie is een bedrag gehanteerd van €200k voor de jaren 2019 – 2024 (waarvan een P-last van €158k (in lijn met de opdrachtbrief) en een bijbehorende M-component van €42k).[229] Voor bovenstaande tabel zijn wij daarom uitgegaan van een bedrag van €200k voor de jaren 2020 – 2024 (waarvan €162k reeds onderdeel is van de begroting in de jaren 2020 – 2021). Deze bestaat uit een jaarlijkse P-last van €158k voor de Politieacademie en een M-last die mogelijk niet bij de Politieacademie terechtkomt.

12.4.3. CAO-gelden

De CAO-Politie 2018-2020 bevat de volgende afspraak over extra middelen voor het Vakspecialistisch Politieonderwijs (VPO):

> *"Partijen constateren dat - door de uitstroom en om het vakmanschap op de lange termijn te kunnen borgen - de behoefte aan vakspecialistisch Politieonderwijs (VPO) toeneemt en de beschikbare middelen overstijgt. Door die druk op het VPO is er nauwelijks ruimte voor de inhoudelijke doorontwikkeling en modernisering van de opleidingen. Voor het VPO worden daarom structureel extra middelen ter beschikking gesteld ter grootte van €10 miljoen. Deze middelen zijn bedoeld voor flexibilisering van het VPO (meer opleiding op locatie en daarmee het verbeteren van de inzetbaarheid), voor uitbreiding van capaciteit van de Politieacademie voor het VPO en voor het door ontwikkelen van het VPO. Voorbeelden van vakgebieden waarin geïnvesteerd wordt zijn rijvaardigheid, forensische opsporing en AVIM. Op de langere termijn moet dit leiden tot vakspecialistisch onderwijs dat beter aansluit bij de Politie professie."*

In de opdrachtbrief vraagt de Politie aan de Politieacademie om de formatie-uitbreiding zo in te zetten dat de bovenstaande doelen (flexibilisering, gerelateerd aan inzetbaarheid, capaciteitsuitbreiding en onderwijsontwikkeling en innovatie) worden gerealiseerd.[230] Op basis van de beschikbaar gestelde financiële middelen heeft de Politieacademie (in lijn met de opdrachtbrief) een formatieverhoging doorgevoerd die leidt tot een formatie-uitbreiding van 94,3 fte richting 2024. In de notitie 'Besteding CAO-gelden 2019 door het VPO' heeft de Politieacademie nader toegelicht hoe de CAO-gelden besteed gaan worden.

12.4.4. Rijopleidingen

In 2019 heeft de Korpsleiding besloten over de uitvoering van de rijopleidingen vanaf 2020. Aanleiding is de vraag naar rijopleidingen die sinds enige jaren omvangrijker is gebleken dan de beschikbare capaciteit aan rijdocenten bij de Politieacademie. De vraag voor 2020 is vergeleken met 2019 met ruim 39% gegroeid en vergeleken met 2018 kent de vraag voor 2020 een toename van 82%. De totale overvraag voor 2020 bedraagt 144% ten opzichte van de beschikbare capaciteit.
De Politieacademie heeft voor de rijopleidingen aanvullende capaciteit gekregen vanuit de CAO-gelden en de RA-gelden. Desondanks is er sprake van een structurele overvraag (zowel historisch als voor de toekomst), wat zorgt voor een capaciteitsprobleem.[231] De Korpsleiding heeft – gegeven de capaciteitsproblematiek – besloten om de Politieacademie vanaf 2020 een extra budget toe te kennen

[227] Politie, *Brief uitbreiding AVIM onderwijs 2019 def,* 4 mei 2018
[228] Politie, *Opdrachtbrief uitbreidingen PDC en SKL,* 3 januari 2020
[229] Politie, *04 (1b). Bijlage 2 - Richtformatie 2019-2024,* 6 november 2019
[230] Politie, *Opdrachtbrief uitbreidingen PDC en SKL,* 3 januari 2020
[231] Politie, *Beslisnotitie uitvoering rijopleidingen 2020 e.v.,* 20 mei 2019

om deze problematiek op te lossen.[232] Het gaat hier om een structureel bedrag van €2,5 miljoen. De Politieacademie is gevraagd om conform dit financiële kader de personele omvang van de onderdelen die rijpopleidingen verzorgen aan te passen.

12.4.5. Zeden

In 2019 is de motie Klaver aangenomen met als doel te investeren in extra capaciteit in de teams 'Zeden', in forensisch onderzoek en in opleiding tot zedenrechercheurs, intelligence en digitale opsporing. Dit dient ertoe bij te dragen dat zedenzaken binnen de gestelde termijnen worden afgehandeld. Deze motie leidt tevens tot een formatieophoging binnen de PA van drie extra docenten. Deze middelen zijn bestemd voor het opleiden van de extra zedenrechercheurs en daarnaast ook om een impuls te geven aan de permanente vak ontwikkeling van alle zedenrechercheurs. Voor het opleiden van extra zedenrechercheurs worden door de Politieacademie twee extra docenten Juridisch Tactisch en een docent Gedragswetenschappen (Verhoor) aangetrokken. De bijbehorende toegekende financiële middelen zijn vastgelegd in een opdrachtbrief vanuit de Politie.[233] Deze financiële middelen maken momenteel nog geen deel uit van de begroting van de Politieacademie.

12.4.6. PO21

Het programma 'PO21' komt voort uit een in december 2019 genomen besluit door de Korpsleiding over de vergroting van de operationele sterkte met daarbinnen de focus op het versnellen van de instroom van nieuw personeel en de noodzakelijke aanpassingen van het onderwijs.

De Taskforce Operationele Sterkte & Capaciteit heeft in mei 2020 de doelstellingen voor PO21 vertaald in een realisatieplan.[234] Dit plan beschrijft het transitiemodel op hoofdlijnen:

> *"In het nieuwe basisPolitieonderwijs wordt de opleiding teruggebracht van drie naar twee jaar. Het eerste jaar zal vooral theoretisch zijn, het tweede jaar wordt in de praktijk vormgegeven. De winst van het nieuwe onderwijs zit er vooral in, dat al na één jaar opleiden studenten inzetbaar zijn in de basisteams. Ook worden klassieke leermethoden op een slimme manier gecombineerd met moderne vormen van educatie. Dit sluit meer aan bij de leerbehoeften van studenten van deze tijd. Verder zijn studenten generiek inzetbaar, maar stromen ze op twee verschillende profielen uit, die van Politieagent GGP of Politieagent Opsporing (VVC). Tot slot verandert ook de bedrijfsvoering: naast een verkorting van de doorlooptijd van de selectieprocedure komen er vier instroommomenten per jaar, in plaats van de huidige drie momenten."*

In het 3-paritite overleg tussen JenV, Politie en Politieacademie van 24 januari 2020 is afgesproken dat de directie PA en de Korpsleiding samen de meerjarig benodigde middelen in kaart brengen en onderbouwen voor het nieuwe BPO-onderwijs, inclusief de benodigde ontwikkel- en realisatiekosten. Dit heeft geleid tot het indienen van een claim, welke is besproken in het 3-partite overleg van 10 juni 2020. Naar aanleiding daarvan is de financiële werkgroep opnieuw in het leven geroepen met als opdracht om in gezamenlijkheid (JenV, Politie en PA) de financiële onderbouwing te actualiseren en nader te onderbouwen.

Politie en PA hebben in het 3-partite overleg van 2 september 2020 te kennen gegeven dat er naar aanleiding van het memo (i.c. eerdere versie van de claim) nog aanvullende vragen zijn. In het 3-partite overleg is afgesproken dat de Politie en de PA de gelegenheid krijgen om het advies van de werkgroep, dat ze onlangs hebben ontvangen, in hun eigen organisatie te bespreken. Hierop volgende hebben tussen de Korpsleiding en de PA verschillende overleggen plaatsgevonden en is besloten deze actie te plaatsen in het proces rond het jaarplan van de PA/Hoofdbesluitvormingsmoment van de Politie. Het PA-jaarplan is op 4 november jl. besproken. De

[232] Politie, *Opdrachtbrief uitbreidingen PDC en SKL,* 3 januari 2020
[233] Politie, *Opdrachtbrief uitbreiding Zeden*, 30 juni 2020
[234] Politie, *Integraal Realisatieplan Instroom en BasisPolitieonderwijs (PO21)*, 26 mei 2020

gemaakte afspraken hebben geleid tot actualisering van de financiële onderbouwing voor PO 21[235, 236], maar deze is nog niet formeel vastgesteld.

In de huidige begroting (bijlage 8) zijn incidentele kosten voor PO21 opgenomen (conform eerdere versie van de claim d.d. 9 juli 2020[237]) maar nog geen structurele kosten.[238] Voor 2021 is enkel de dekking van incidentele kosten geregeld vanuit het eigen vermogen van de Politie.

De financiële onderbouwing van PO21 bestaat uit drie onderdelen: 1) gewijzigde instroom, 2) onderwijsvernieuwing en veranderopgaven, én 3) aanpassingen van leermiddelen en opleidingsvoorzieningen. Deze (sub)onderdelen zijn op basis van een P*Q opgenomen in de financiële onderbouwing. Ondanks dat de financiële onderbouwing volgt uit het integraal realisatieplan ontbreekt momenteel een concreet uitvoeringsplan waarin beschreven staat hoe de benodigde middelen ingezet gaan worden. Verder zien wij niet voor alle (sub)onderdelen uit de financiële onderbouwing de directe relatie met PO21. Hieronder vallen o.a. de reparatie opleidingscapaciteit en versterking van de leiding PA.

Voor de structurele kosten en incidentele kosten na 2021 constateren wij dat verschillende (sub)onderdelen nog een nadere uitwerking behoeven, waardoor wij op dit moment niet kunnen nagaan of de kosten in lijn zijn met plannen en qua bedrag correct zijn. Desalniettemin verwachten wij dat de kosten voor PO21 in deze orde van grootte wel gaan optreden in de periode 2021-2025, mede gegeven het feit dat de onderwijsvernieuwing reeds in gang is gezet en het nieuwe onderwijs al in week 5 van 2021 van start gaat. Wij adviseren daarom om initieel de reeks als prognose op te nemen, maar de reeks te herijken zodra PO21 door de PA en Politie verder is uitgewerkt in een uitvoeringsplan.

Hieronder lichten wij de (sub)onderdelen uit de financiële onderbouwing van PO21 nader toe:

1. Gewijzigde instroom

Dit onderdeel bestaat uit een reparatie van de eerder vastgestelde opleidingscapaciteit (uitgangspunt voor de RA-gelden) en een correctie als gevolg van een herziening van de instroomprognose voor 2021 en verder (inclusief een bijbehorende huisvestingscomponent).

Met betrekking tot de reparatie van de eerder vastgestelde opleidingscapaciteit constateren wij dat de Politieacademie refereert aan door Bureau Spectra bepaalde hiaten in de PA-formatie voor het BPO van 15fte. Dit aantal fte heeft de Politieacademie vervolgens vertaald in een structureel tekort van €1,8 miljoen. Wij hebben deze 15 fte niet kunnen herleiden naar het Spectra rapport.[239] Wel zien wij dat in de afgelopen jaren sprake was van hogere gerealiseerde studentenaantallen dan waarop de PA momenteel bekostigd is op basis van de vastgelegde Regeerakkoord-gelden. Zo was in 2019 de totale instroom BPO (3148) hoger dan vastgelegd in de RA-gelden (2310). Om te bepalen of er daadwerkelijk een hiaat in opleidingscapaciteit is (en wat daar de omvang van is) adviseren wij om een integraal bekostigingsonderzoek uit te voeren.

Over de gewijzigde instroom begrijpen wij uit interviews dat in het jaarplangesprek PA d.d. 4 november 2020 met de Politie is overeengekomen dat het Instroomarrangement 2021 als meerjarig uitgangspunt zal gelden voor de jaren 2021 – 2024 om de vervangingsvraag van de Politie in de komende jaren te kunnen realiseren. Dit leidt tijdelijk tot een delta ten opzichte van de instroomaantallen die eerder in 2017 zijn vastgesteld in de toekenning van Regeerakkoord-gelden (en de basis vormen voor de huidige begroting).[240] De Politieacademie heeft deze delta (op basis van een groepsgrootte van 24 studenten en een ratio docent/groep van 2,5 fte) vertaald naar tijdelijk extra benodigde docenten in de periode 2021 – 2024. Voor PSI-onderwijs is geen formatie-uitbreiding

[235] Politie, *2020-12-14 Financiële plaat PO21 DEF.xlsx*, 14 december 2020
[236] Politie, *2020-12-14 Toelichting bij financiële plaat kosten nieuw Politieonderwijs 2021,* 14 december 2020
[237] Politie, *Transitiebudget PA Definitief financiële werkgroep 9 juli 2020.xlsx,* 9 juli 2020
[238] In bijlage 8 van de begroting zijn de volgende investeringsbedragen opgenomen: €9,622 miljoen (2021), €7 miljoen (2022), €8,4 miljoen (2023) en €3 miljoen (2024). Waarvan de €9,622 miljoen in 2021 volgens de begroting is gedekt uit het eigen vermogen van de Politie. Genoemde bedragen zijn gebaseerd op een verouderde financiële onderbouwing en zijn inmiddels meermaals herijkt.
[239] Spectra, *Impactanalyse strategische opgaven Politieacademie,* 13 februari 2020
[240] Ter illustratie: voor 2021 gaat het om een delta van 911 studenten, ofwel 330 onderwijsplekken

voorzien, maar is een vaste prijs á €65 duizend per klas per jaar gehanteerd voor aanvullend extern onderwijs. Verder is voor de ondersteuning van zowel de extra instroom als de uitbreiding van het PSI-onderwijs in de periode 2021-2024 een tijdelijke uitbreiding van de formatie voorzien.

Voor huisvesting heeft de PA momenteel een stelpost opgenomen van €1 miljoen per jaar aan additionele structurele exploitatielasten (afschrijving, gas, water licht, schoonhouden, etc.). De daadwerkelijke additionele huisvestingsbehoefte hangt af van de wijze waarop het begeleidingsmodel vormgegeven gaat worden (resulterende in additionele vierkante meters bij de PA óf bij de eenheden), de nadere inrichting van oefenstraten (Amsterdam, Eindhoven, Den Haag en mogelijk Rotterdam) en de inrichting van fysieke ruimtes voor VR-simulatie. Een nadere uitwerking van de huisvestingsbehoefte moet nog leiden tot een concretisering van deze stelpost.

2. Onderwijsvernieuwing en veranderopgaven

Dit onderdeel bestaat uit interne en externe ontwikkelcapaciteit voor vernieuwing van het onderwijs. In dit onderdeel is ook een versterking van de PA-leiding en extra IV-activiteiten opgenomen.

De Korpsleiding heeft in 2019 zes nieuwe beroepsprofielen vastgesteld. De beroepsprofielen beschrijven wat vakbekwame Politiemensen nu en in de nabije toekomst aan taken en werkzaamheden hebben. De PA heeft o.a. het externe bureau CINOP ingehuurd om nieuwe kwalificatiedossiers (KD's) te ontwikkelen die aansluiten bij deze nieuwe beroepsprofielen. De uitwerking van de beroepsprofielen 'Agent' en 'Rechercheur' (beide op MBO-4-niveau) naar kwalificatiedossiers is in 2020 afgerond. De uitwerking van de overige beroepsprofielen zijn voorzien in de jaren 2021 – 2023. De inschatting voor deze jaren is gemaakt op basis van de eerder gemaakte inhuurkosten.

Om de onderwijsveranderingen te implementeren heeft de Politieacademie tijdelijke ontwikkelcapaciteit van circa 30 fte ingecalculeerd. Om de onderwijsvernieuwing op korte termijn door te voeren voorziet de PA bestaande ervaren docenten tijdelijk uit het primaire proces te onttrekken. Deze onttrekking vangt zij op door tijdelijke externe inhuur en/of het aantrekken van nieuwe docenten, waarbij het uitgangspunt is dat zij op termijn in de bestaande formatie ingebed worden als gevolg van verwachte natuurlijke uitstroom. Wij begrijpen dat er capaciteit beschikbaar moet zijn om een dergelijke onderwijsvernieuwing op korte termijn door te voeren, maar wij hebben geen onderbouwing voor het gehanteerde aantal fte kunnen achterhalen. Wij hebben de 30 fte meegerekend.

De invoering van het nieuwe BasisPolitieonderwijs vraagt volgens de Politieacademie om een programmatische aanpak. De Politieacademie heeft bureau Van de Bunt ingehuurd voor ondersteuning van het programma om de onderwijsvernieuwing te kunnen realiseren (circa 3 fte programma-ondersteuning maal 1.600 uur per fte maal uurtarief van 100). Verder heeft de Politieacademie interne ondersteuning van het programmamanagement opgenomen in de vorm van communicatie, financiën en control.

Naast bovengenoemde ontwikkelcapaciteit is in de financiële claim onder dit onderdeel ook het subonderdeel 'versterking van de leiding PA' opgenomen. Wij begrijpen dat in het jaarplangesprek PA d.d. 4 november is afgesproken dat de PA in 2020 de (sector) leiding tijdelijk versterkt met in totaal 6 fte (waarvan één Hoofd Operatiën, drie Operationeel Specialisten E en twee bedrijfsvoeringspecialisten E). Omdat 2 fte Sectorhoofd komen te vervallen is de netto uitbreiding 4 fte. Deze tijdelijke uitbreiding heeft de Korpsleiding akkoord bevonden in 2020.[241]

Tot slot zijn in dit onderdeel extra IV-activiteiten ter ondersteuning en verbetering van het onderwijs opgenomen. Eind 2020 is een onderzoek afgerond (Quint) dat in opdracht van de CIO is uitgevoerd naar de IV-dienstverlening ten behoeve van de PA, met als hoofdvraag welke IV-dienstverlening nodig is om meerjarig te voorzien in de IV-behoefte die voortkomt uit de verdere onderwijsdigitalisering en flexibilisering.[242] Ook heeft de PA in deze periode een tweede impactanalyse 'bedrijfsvoering' uitgevoerd.[243] Deze beelden zijn door de directie IV en het Programma PO21 uitgewerkt in een

[241] Politie, *1c. Besluit Versterking Leiding Politieacademie (KL 20200116).pdf*, 16 januari 2020
[242] Quint, *Onderzoek IV dienstverlening voor Politieacademie,* 14 september 2020
[243] Politie, *Tweede impactanalyse Bedrijfsvoering PO21 (concept),* 9 oktober 2020

kostenraming per jaar voor de jaren 2021 tot en met 2023. Hoewel wij begrijpen dat er een mogelijke IV-component verbonden is aan een dergelijke onderwijsvernieuwing achten wij de mate van onderbouwing van dit subonderdeel summier (voor een bedrag van in totaal €7 miljoen over de jaren 2021 – 2023). Wij adviseren gedurende 2021 deze onderbouwing eerst nader uit te werken alvorens IV-investeringen te doen.

3. Aanpassingen van leermiddelen en opleidingsvoorzieningen.

Dit onderdeel bestaat uit het verstrekken van mobile devices voor aspiranten en VR-simulatiemiddelen.

In het Integraal Realisatieplan van PO21 staat beschreven dat in het nieuwe onderwijs elke student beschikt over een device (tablet of laptop) om het nieuwe Politieonderwijs te kunnen volgen op de plaats, tijd en manier die hun het beste past.[244] Er is momenteel nog geen definitief besluit genomen ten aanzien van de keuze tussen 'bring your own device', 'choose your own device' of het verstrekken van devices. De financiële onderbouwing is vooralsnog uitgegaan van het verstrekken van een device aan elke aankomende student.

Voor de kosten voor het verstrekken van een device aan een student door het korps (inclusief onderhoud en beheer) is een bedrag van €1.250 per student gehanteerd. [245] Op basis van 2.600 nieuwe studenten betekent dit een investering van €3,25 miljoen per jaar (inclusief BTW, dus kosten voor de Politie). De in de financiële onderbouwing opgenomen reeks betreft de structurele afschrijvingskosten op basis van een afschrijvingstermijn van drie jaar. Wij constateren dat strikt genomen een gedeelte van het budget bestemd is voor beheer/onderhoud en niet zou moeten worden afgeschreven.

Voor VR-simulatiesystemen is uitgegaan van 21 ruimtes à €70k. [246] De aanschafkosten bedragen daarmee €1,470 miljoen. Dit investeringsbedrag is op basis van afschrijvingskosten opgenomen in de financiële onderbouwing (met een afschrijvingstermijn van 3 jaar). Voor het jaarlijks onderhoud is uitgegaan van een opslag van 20% van de investeringskosten, resulterende in een bedrag van €294k per jaar. Hoewel er een P*Q aan deze opgave ten grondslag ligt hebben wij geen onderbouwing van deze bedragen ontvangen.

12.5. Observaties begrotingsproces

Bij het herijken van de begroting van de PA valt op dat de herijking voornamelijk gericht is op de batenkant van de begroting. De herijking betreft met name het verwerken van de mutaties op de totale begroting. De totale omvang van de huidige PA-begroting is hierdoor grotendeels navolgbaar, maar kent momenteel onvoldoende relatie met de daadwerkelijke behoefte (lastenkant).

Ten aanzien van het begrotingsproces zien wij het volgende:

- De P&C-cyclus geeft aan dat in de periode januari-maart jaar T-2 een meerjarenbehoeftestelling opgesteld moet worden door de Politie. Wij constateren dat er wel sprake is van een meerjarenpersoneelsprognose, maar dat deze niet door de Politie wordt vertaald in een meerjarenopleidingsbehoefte.
- We constateren dat de (eenjarige) behoeftestelling van Politie aan de Politieacademie kenbaar is gemaakt in februari T-1.
- Het financieel kader is in het hoofdbesluitvormingsdocument vastgesteld in december T-2. Hierdoor staat het kader met daarin de beschikbare financiële middelen voor de PA al vast voordat de behoeftestelling in kaart is gebracht. Dit geeft de PA beperkte mogelijkheid om in te spelen op de veranderende opleidingsbehoeften van de Politie.

[244] Politie, *Integraal Realisatieplan Instroom en BasisPolitieonderwijs (PO21),* 26 mei 2020
[245] Politie, *2020-12-14 Financiele plaat PO21 DEF.xlsx*, 14 december 2020
[246] Politie, *2020-12-14 Financiele plaat PO21 DEF.xlsx*, 14 december 2020

Verder valt op dat de PA aangeeft in de eerste twee jaar na de inbedding niet betrokken te zijn geweest bij het opstellen van de PA-begroting in de Politiebegroting. Hierdoor kan de PA niet de exacte aansluiting maken tussen de opgegeven begrotingen in de jaren 2017 – 2019. De afgelopen twee jaar is de begroting van de PA wel in overleg met de PA opgesteld en is er een nieuwe onderbouwing opgesteld.[247] De mutaties op basis van vastgestelde voornemens en de budgetverschuivingen sinds 2017 moeten in principe leiden tot de huidige begroting van de PA. Deze aansluiting kunnen wij niet helemaal maken, omdat er nog kleine (voor nu onverklaarbare) verschillen zitten tussen het startpunt van de onderbouwing van de huidige begroting en de laatste zelfstandige begroting. De omvang van deze verschillen is minder dan €1 miljoen per jaar.

Tot slot merken wij op dat een aantal van bovenstaande conclusies eerder zijn vastgesteld in andere onderzoeken. Uit de gehouden interviews begrijpen wij dat er inmiddels verschillende ontwikkelingen zijn ondernomen ten aanzien van het uitlijnen van het begrotingsproces, waaronder het opzetten van een landelijke werkgroep voor de vertaling van de onderwijsbehoefte van het korps naar de Politieacademie.

12.6. Thema-specifieke vraag: bekostiging BPO-student in vergelijking met MBO student

Binnen thema 8 heeft de Politie ons gevraagd om te beoordelen hoe de integrale kosten van de student (BPO) aan de Politieacademie zich verhouden tot de integrale kostprijs van een MBO-student. Om dit te beoordelen hebben wij op basis van aannames een grove inschatting gemaakt van het bekostigingsniveau van het BPO-onderwijs. Dit bekostigingsniveau vergelijken wij vervolgens met het bekostigingsniveau van het reguliere MBO-onderwijs in 2019.

Politieacademie heeft geen inzicht in integrale kostprijs van haar onderwijscurriculum. Op basis van de beschikbare informatie kunnen wij niet het daadwerkelijke integrale kostenniveau van het BPO onderwijs vaststellen.

We stellen vast dat de Politieacademie momenteel geen eenduidig inzicht heeft in de kostprijzen van haar (BPO-)onderwijscurriculum. Ook heeft de Politieacademie momenteel geen inzicht in de separate integrale begroting van het BPO, het VPO en/of het KO (inclusief bedrijfsvoering, waaronder het PDC en staf). Hierdoor kunnen wij het daadwerkelijke kostenniveau van het BPO-onderwijs niet achterhalen. Daarnaast is er binnen het BPO een breed scala aan opleidingen. Wij kunnen op basis van de ontvangen informatie geen onderscheid maken in het bekostigingsniveau van de verschillende opleidingen binnen het BPO.

De Politieacademie heeft behoefte aan integrale kostprijzen voor haar producten. Een groot deel van de bedrijfsvoering/ ondersteuning van de Politieacademie wordt uitgevoerd door het PDC en de Staf KL. Deze dienstverlening is niet in normeringen of tarieven vastgelegd, waardoor de Politieacademie deze alleen middels aannames kan opnemen in haar kostprijzen.

Wel kunnen we op basis van grove aannames een eerste grove indicatie geven van het bekostigingsniveau van een gemiddelde BPO student.

Om toch een eerste grove indicatie af te geven van het huidige bekostigingsniveau van het BPO onderwijs, kunnen wij op basis van fte-formatie een top-down benadering van de BPO-begroting vaststellen. Hierbij verdelen wij de totale begroting van de Politieacademie (Bijlage 8 van de begroting) naar rato over het BPO, het VPO en het KO. Wij hanteren hierbij de volgende aannames:

- Het aandeel van het BPO van de totale begroting is toe te kennen op basis van fte ratio tussen het BPO, het VPO en het KO. Dit geldt voor zowel stafkosten als middelen.
- Voor het bekostigingsniveau van de PA hanteren wij de vastgestelde instroom waarop de PA is begroot. Wij stellen vast dat het daadwerkelijke aantal gerealiseerde studenten in 2019

[247] Politie, *20201006 Meerjarenbegroting PA 2021-2025.xlsx,* 6 oktober 2020

hoger is geweest dan begroot. Dit betekent ook dat het daadwerkelijke kostenniveau mogelijk afwijkt.

Uit deze top-down-benadering blijkt dat het gemiddelde bekostigingsniveau van een student in het BPO-onderwijs in 2019 €12.070 bedraagt. Hierbij gaan wij uit van een totale begroting van de Politieacademie in 2019 van €168 miljoen[248] een rato van ongeveer 37% van de kosten die toe te verdelen zijn aan het BPO (op basis van de rato van de formatie[249]) en een begroot aantal onderwijsplekken van 5.146[250]. Deze analyse gaat nog uit van het oude BPO-onderwijs. Wij houden hierbij geen rekening met de BPO-onderwijsvernieuwing.

Tabel 12.3: Top-down benadering bekostigingsniveau van een gemiddelde BPO student in 2019

Parameter	Waarde	Toelichting
Streefformatie (fte)	1028	Op basis van vastgestelde formatie
BPO	354	
VPO	551	
KO	56	
Staf	65	
Leiding OPDA	1	
Toekenning staf aan BPO	24	Toekenning staf op basis van fte ratio BPO-VPO-KO
Toekenning leiding OPDA aan BPO	0,4	Toekenning leiding op basis van fte ratio BPO-VPO-KO
Herzien totaal aantal fte BPO	379	Toekenning totale aantal fte voor BPO, incl. staf en leiding
Omvang begroting PA 2019	€168.456.000	Som van de lasten voor de ZBO PA en OPDA in 2019
Aandeel BPO in begroting (o.b.v. ratio)	€62.110.506	Aandeel van totale begroting o.b.v. herzien fte ratio (37%)
Totaal aantal studenten BPO	5.146	Het aantal studenten waarop de PA bekostigd is
Gemiddelde per student	**€12.070**	Betreft het aandeel BPO gedeeld door het aantal studenten

Bekostigingsniveau reguliere MBO-onderwijs afhankelijk van verschillende factoren

Binnen het reguliere MBO-onderwijs verschilt de hoogte van de bekostiging per instelling. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bepaalt voor elke instelling de rijksbijdrage voor de entreeopleiding (niveau 1) en de basisberoepsopleiding, vakopleiding, middenkaderopleiding en specialistenopleiding (niveaus 2 t/m 4) conform het Uitvoeringsbesluit WEB.

De hoogte van de rijksbijdrage hangt af van de ‘deelnemerswaarde’ en de ‘diplomawaarde’. De ‘deelnemerswaarde’ bepaalt 80% van de rijksbijdrage en de ‘diplomawaarde’ de overige 20%. Het ministerie bepaalt de ‘deelnemerswaarde’ op basis van:

- Het aantal en soort deelnemers, waarbij Beroeps Opleidende Leerweg (BOL) een factor 1,0 krijgt en Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) een factor 0,5.
- Een opleiding specifieke prijsfactor tussen 1,0 en 1,8, waarbij een duurdere opleiding een hogere prijsfactor kent.

[248] Betreft de som van de lasten voor de ZBO PA en ODPA, op basis van het jaarverslag van de Politieacademie 2019 en de Jaarverantwoording Politie 2019
[249] Politie, *20191105 Herberekende inzet tm 2024 (correctie fout VPO in totalen).xlsx,* 05 november 2019
[250] Politie, *2020-12-14 Financiele plaat PO21 DEF.xlsx*, 14 december 2020

- De correctiefactor, waar de ingeschreven studenten van één en twee voorgaande jaren worden meegenomen.

Het ministerie bepaalt daarnaast de diplomawaarde op basis van het aantal en soort diploma's, waarbij een hoger niveau een hogere waarde krijgt.

Uit gegevens van het ministerie van OCW blijkt dat de gemiddelde bekostiging per student voor MBO-niveau 4 voor een Beroeps Opleidende Leerweg in 2019 circa €9.300 is, waarbij de gemiddelde bekostigingsfactor in deze groep circa 1,2 is.[251] Wij trekken de vergelijking met een Beroeps Opleidende Leerweg, zoals ook is gedaan in eerdere benchmark onderzoeken van Capgemini (2011) en Deloitte (2014). Daarnaast zien wij het BPO als een 'niveau 4', omdat de basis van het BPO-onderwijs uit de opleiding tot all-round Politiemedewerker op MBO-niveau 4 bestaat.

Eerste grove indicatie van het bekostigingsniveau BPO-onderwijs valt binnen bandbreedte bekostigingsniveau MBO-niveau 4 Beroeps Opleidende Leerweg

Als wij het gemiddelde bekostigingsniveau voor MBO-niveau 4 Beroeps Opleidende Leerweg aanpassen voor de prijsfactoren dan zien wij dat het gemiddelde BPO-onderwijsbekostigingsniveau voor een gemiddelde student vergelijkbaar is met het bekostigingsniveau van een MBO-niveau 4 Beroeps Opleidende Leerweg met een prijsfactor 1,6-1,7 (tussen €11.800 en €12.400). Dit betekent dat het bekostigingsniveau van een gemiddelde BPO-student binnen de bandbreedte van een reguliere MBO-niveau 4 Beroeps Opleidende Leerweg valt, maar wel aan de bovenkant van deze bandbreedte (prijsfactor 1,0-1,8) zit. In hoeverre de prijsfactor 1,6 of 1,7 inhoudelijk passend is voor het BPO kunnen wij op basis van dit onderzoek niet bepalen.

Deze conclusie hebben wij getrokken op basis van een eerste grove inschatting van het bekostigingsniveau van het BPO-onderwijs. Om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke BPO-kostprijs (voor zowel het huidige als vernieuwde onderwijs) adviseren wij om een nadere kostprijsanalyse uit te voeren.

[251] Ministerie van OCW, *Bijlage III Bekostiging mbo 2019*.

Deel D. Aanbevelingen

D.1: Aanbevelingen PM reeksen en begrotingsproces

Onderwerp	Nr.	Aanbeveling
Begrotings-proces	A.1	*Maak voornemens behorende bij mutaties op de algemene bijdrage en risicoreservering inzichtelijk naar kostensoorten zodat deze direct traceerbaar zijn in de begroting.* Doordat budgethouders zelf invulling geven aan plannen zijn mutaties gefinancierd uit de algemene bijdrage niet altijd te herleiden tot op kostensoortniveau. In zo'n geval is de mutatie wel volledig verwerkt in de begrotingsreeks en als basis genomen voor de nieuwe budgetverdeling, maar niet meer direct individueel traceerbaar. De sturing en control op de realisatie van voornemens ontbreekt op dit punt. Ook komen claims of budgetvoorstellen in de voorbereiding van het hoofdbesluitvormingsmoment of in de drie budgetmutatierondes op die zijn gehonoreerd ten laste van de risicoreserve. De onderbouwing van deze mutaties ten laste van de risicoreserve kennen vaak geen stevige grondslag.
	A.2	*Verbreed de kennis van de werking van het begrotingsproces ook buiten de financiële kolom. Zorg ter ondersteuning hiervan voor adequate systemische ondersteuning.* De bevindingen bij het doorlopen van de mutaties binnen de P/M reeksen 2017 – 2020 en de behandeling van de acht geselecteerde thema's heeft opgeleverd dat met name de gevraagde/ verwachte onderbouwingen die betrekking hebben op de impact van een voornemen op de P- en M-lasten van de Politie, nu en in de komende jaren, niet altijd (binnen redelijke termijnen) voorhanden bleek. Ook zien wij dat de mate van diepgang van de onderbouwingen wisselend is, met name ten aanzien van het incorporeren van alle organisatorische effecten van voornemens. Dit is mede de oorzaak voor de bijstellingen in de reeksen die in dit rapport behandeld worden. Hieruit concluderen wij dat de werking van de opzet de komende jaren aandacht behoeft: de doorgevoerde vernieuwingen in het begrotingsproces functioneren nog niet voldoende om de meerjarige budgettering standaard goed te laten gaan. De beperkte systemische ondersteuning van het begrotingsproces is, zoals eerdergenoemd, mede debet aan het op onderdelen geconstateerde gebrek aan inzicht.
	A.3	*Maak de lasten voor ICT beheer als gevolg van nieuwe ontwikkelbehoefte inzichtelijk ongeacht de financieringsbron. Maak voorts inzichtelijk of en bij welke andere lastencategorieën dit tevens noodzakelijk is.* Binnen ICT hebben wij een inconsistentie in het begrotingsproces gesignaleerd. Bestedingen gefinancierd uit bijzondere bijdragen worden niet op dezelfde manier behandeld als bestedingen gefinancierd uit de algemene bijdrage. De (financiële) consequenties van ontwikkelingen worden daarmee niet consequent meegenomen in de begroting. Wij hebben niet onderzocht of deze inconsistentie breder dan ICT speelt.
	A.4	*Voer met JenV regelmatig de dialoog over risico's rond de begroting die niet direct in de begroting passen en welke maatregelen beide partijen kunnen nemen ter mitigatie. Besteed hierbij aandacht aan het overzichtelijk houden van de set van afspraken over de begroting (mutaties, opvangen en wegstrepen van mee- en tegenvallers, dekkingsvoorstellen, efficiencykortingen, etc).*

Binnen de taakuitvoering doen zich situaties voor die om herijking vragen en als gevolg daarvan bijstelling van de budgettaire kaders. De benodigde middelen zijn dan niet eenduidig vast te stellen en lastig objectiveerbaar. Dergelijke situaties vragen om continue bestuurlijk en Politieke dialoog tussen Politie, JenV en ketenpartners. Het ligt daarbij voor de hand dat JenV de meer Politiek georiënteerde onzekerheden oppakt, en de Politie de operationeel georiënteerde onzekerheden.

	A.5	*Besteed aandacht aan 'batenmanagement', waardoor efficiencywinsten inzichtelijk kunnen worden gemaakt.* Naast het feit dat daarmee een prikkel tot nauwkeurige planvorming kan worden benut, worden hiermee ook op organisatieniveau meevallers inzichtelijk gemaakt. Dit inzicht is, vanuit de brede opgaves waarvoor Politie en JenV gesteld zijn, gewenst.
P/M- reeksen	B.1	*Maak jaarlijks inzichtelijk op welke wijze de prijsbijstelling wordt opgevangen binnen de begroting (bijvoorbeeld efficiency, budgetwijzigingen of planwijzigingen).* De prijsbijstellingen worden al enige jaren niet uitgekeerd aan de Politie. In het verleden zijn deze prijsbijstellingen op verschillende wijzen gedekt binnen de begroting. Een concreet overzicht van de gerealiseerde maatregelen en de (mogelijke) impact van die maatregelen voor de Politie worden niet structureel inzichtelijk gemaakt. Het structureel vastleggen van de gerealiseerde maatregelen en de impact van deze maatregelen maakt het voor de Politie mogelijk om de impact van het niet ontvangen van prijsbijstellingen te herleiden.
	B.2	*Maak een integrale update van het inrichtingsplan bij (grote) formatiewijzigingen.* In de huidige werkwijze wordt er geen update gemaakt van het inrichtingsplan uit 2012. Bij grote formatiewijzigingen dan wel nieuwe taakaccenten is het wenselijk om een integrale update uit te voeren van het inrichtingsplan om de relatie tussen formatie-, taak- en organisatieontwikkeling sterk te houden.

D2: Thema specifieke aanbevelingen

Onderwerp	Nr.	Aanbeveling
Thema 1	C.1	*Basisteams – Stel ten aanzien van de voornemens Digitalisering en Hoger en anders opgeleiden een nadere uitwerking op aan de hand van een geconcretiseerde visie.* We merken op dat de financiële vertaling voor beide voornemens indicatief zijn en gebaseerd zijn op referentiewaarden uit andere taakomgevingen (te weten de kosten in het VK ten aanzien van digitale opleidingen van de Politie en een ander taakveld binnen de Politie in Nederland) en verder gepreciseerd moeten worden.
	C.2	*Basisteams - Herijk de taken zoals opgenomen in het DSP model en probeer de taken onder contextwerk waar mogelijk nader te detailleren in lijn met de huidige kerntaak.* Op basis van het huidige model bevat het deel contextwerk (lokaal en nationaal veiligheidsbeleid) een grote variatie aan werkzaamheden, die per regio verschillen. Het in kaart brengen van de volledige ‘omvang’ van contextwerk in lijn met de systematiek van de kerntaak lijkt onhaalbaar. Binnen het contextwerk zijn enkele taken aanwezig die mogelijk geschikt zijn voor een nadere detaillering (zoals ondermijning, bewaken en beveiligen). Door het nader detailleren van enkele taken binnen het contextwerk en daarmee het verkleinen van de resterende ‘omvang’, wordt het mogelijk om concreter uitspraken te doen op de hier gestelde vraag (is er voldoende financiële- en formatieruimte voor uitvoering van de bestaande taak?).
	C.3	*Meldkamers – Stel in Q1/Q2 van 2021, op basis van de processflow, een nieuwe opzet van de benodigde formatie zowel in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Gebruik deze input ter update van de data zoals genoemd in dit onderzoek.* De in dit onderzoek genoemde tekorten zijn gebaseerd op de huidige overbezetting en voorziene samenvoegingen. De taken en processen van de OC’s zijn de afgelopen jaren veranderd, een onderbouwde analyse van de benodigde formatie op basis van het takenpakket is in Q1/Q2 2021 te maken op basis van de voorziene processflow update. We raden aan om de analyse zoals hier weergegeven als puur indicatief te betitelen en in Q1/Q2 2021 een nieuwe formatieanalyse te maken op basis van een geüpdate processflow.
Thema 2	D.1	*Borg de integrale aanpak van cyber security door duidelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden en een daarbij passende ingerichte cyber security-governance.* Verschillende organisatieonderdelen voeren cyber security-activiteiten uit, waaronder de CISO-team, het KIB en het Productiehuis en Infrabedrijf. Een integrale, afgestemde aanpak van cyber security is van belang om de organisatie te beschermen tegen kwetsbaarheden en dreigingen. Tijdens het onderzoek hebben wij waargenomen dat er spanning is tussen de verschillende organisatieonderdelen, veroorzaakt door onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Wij hebben begrepen dat de CIO momenteel werkt aan een verduidelijking hiervan. Wij onderstrepen het belang van een uitgewerkte cyber security-governance gericht op het gezamenlijke doel en benadrukken dat samenwerking tussen de onderdelen een belangrijke randvoorwaarde voor succes is. In de verandering, die mogelijk voortvloeit uit de

aangepaste cyber security-governance, adviseren wij expliciet aandacht te besteden aan de veranderkundige aspecten ervan – zoals gedrag, houding en cultuur.

D.2 *Maak de rol van JenV expliciet in de cyber security-governance en borg het proces om te komen van toezeggingen tot operationele uitwerking.*

In aansluiting op de voorgaande aanbeveling adviseren wij om in de cyber security-governance de rol van JenV te beschrijven. Het ministerie is verantwoordelijk voor het opstellen van de regeling 'informatiebeveiliging Politie' en geeft daarmee richting aan de cyber security van de Politie. Deze regeling beschrijft dat de Korpschef verantwoordelijk is voor de cyber security binnen de Politie. Het ministerie moet voldoende sturingsinformatie ontvangen om aan de verantwoordelijkheid invulling te geven. Enerzijds door gezamenlijk periodiek overleg en anderzijds door afspraken over welke informatie wel en niet met elkaar gedeeld wordt.

Daarnaast blijkt uit ons onderzoek dat er geen structureel proces is ingericht om de uitvoering van wet- en regelgeving en ministeriele toezegging te borgen. Door de financiële vertaling onderdeel te maken van het proces van beleid tot uitvoering worden lasten voor cyber security gestructureerd inzichtelijk.

D.3 *Vertaal de risicogerichte aanpak van cyber security periodiek in een actueel en concreet benodigd niveau.*

Om P- en M-lasten inzichtelijk te maken is concreet en actueel inzicht in het benodigd niveau van cyber security van belang. Dit niveau bepaalt namelijk welke inzet van mensen en middelen nodig is. De Politie hanteert een risicogerichte aanpak van cyber security, waarbij het benodigd niveau decentraal in kaart wordt gebracht.

Wij adviseren om als onderdeel van de huidige aanpak periodiek 'het net op te halen' en dit te vertalen in een overkoepelende concretisering van het benodigd niveau. Aandachtspunt hierbij is status van baselines, zoals de Baseline Informatiebeveiliging Overheid, ten opzichte van het benodigd niveau. Binnen de organisatie en het ministerie leven hierover verschillende beelden. De regeling 'informatiebeveiliging Politie' doet hier geen uitspraak over. Gebruik de cyber security-governance om tot een eenduidige interpretatie te komen van de status van baselines.

D.4 *Heroverweeg de wervingspositie op de IT arbeidsmarkt met betrekking tot aantrekken specialisten.*

Mede door de snelle digitalisering is er een tekort aan cyber security-specialisten op de arbeidsmarkt. Om de delta tussen het huidig en benodigd niveau in te vullen is het aantrekken van personeel (circa 21 fte) nodig. Op de huidige krappe arbeidsmarkt zijn zowel private als publieke partijen actief. Om uit deze markt het benodigd personeel te halen, adviseren wij om:

- Rijksbreed samen te werken aan een aantrekkelijke, maatschappelijk relevante arbeidsplek. Bijvoorbeeld door een roulerende functie aan te bieden, waarbij medewerkers op verschillende plekken binnen het rijk werkervaring op kunnen doen. Of door het aanbieden van een traineeship cyber security, waarbij eigen medewerkers opgeleid wordt tot specialisten op dit vakgebied; en

- Een arbeidsvoorwaardenpakket aan te bieden dat past binnen het LFNP en aantrekkelijk is voor het benodigd personeel. Ga hierover het gesprek aan met de Directie HRM.

Thema 3	E.1	*Verbeter en uniformeer de ondersteuning vanuit IT-systemen en organiseer daarmee centrale beschikbaarheid van caseload en data.* Structurele en integrale ondersteuning vanuit een IT-systeem ontbreekt. Veel processen binnen VGW maken gebruik van de Expert Suite van Verzuim Expert, maar de Politie heeft niet de volledige functionaliteit tot haar beschikking. Meerdere disciplines geven aan dat zij handmatig gegevens verwerken of gebruik maken van geïmproviseerde databases en MS-Excel lijsten. Uit de expertsessies komt naar voren dat de ondersteuning beperkt beschikbaar is of dat deze wordt belegd bij disciplines die primair ingericht zijn voor andere activiteiten. De grote administratieve last die dit thema met zich meebrengt zorgt ervoor dat de effectieve tijd die aan het HR zorgstelsel besteed kan worden gedrukt wordt. Tevens blijkt uit de expertsessies dat er grote verschillen bestaan tussen de eenheden waardoor werkzaamheden niet eenduidig uitgevoerd worden. Hierdoor komt het voor dat de taak anders ingevuld wordt.
	E.2	*Verschuif de aandacht voor de zorgtaak van curatief naar preventief.* Veel werkzaamheden met betrekking tot de zorgtaak zijn curatief (gericht op herstel) van aard, daar waar focus op preventie gewenst is. Wij bevelen de Politie aan de stap van incidentmanagement naar risicomanagement te maken zodat na verloop van tijd capaciteit op de curatieve werkzaamheden afgeschaald kan worden.
	E.3	*Neem de effecten van het programma bijzondere zorg zo snel mogelijk mee in het plan- en begrotingsproces.* De impact van het programma is door Politie en JenV ingeschat op 40,8 FTE structurele inzet (overeenkomend met € 4,84 miljoen), 1,5 FTE tijdelijke inzet (overeenkomend met €0,2 miljoen), €2,87 miljoen structurele materiële lasten en €0,5 miljoen incidentele materiële lasten. Deze informatie is door late beschikbaarheid niet meer volgens de systematiek van dit onderzoek door ons geanalyseerd en beoordeeld. Het is desalniettemin aannemelijk dat de uitvoering additionele capaciteit vragen zal vragen van het HR zorgstelsel. Wij raden aan om de effecten van dit programma mee te nemen in het plan- en begrotingsproces.
Thema 4	F.1	*Ontwikkel een norm voor begeleiding van mensen uit deze doelgroep en stel deze vast.* Voor het inzichtelijk maken van het benodigde aantal fte voor begeleiding hebben wij, op basis van data van het UWV, onderzoek van de Erasmus Universiteit en best practices van externe dienstverleners gericht op het geven van begeleiding een aanzet gemaakt voor een begeleidingsnorm. De begeleidingsbehoefte hangt af van verschillende factoren zoals functie, opleidingsniveau, werkervaring en beperking. Het ontwikkelen van een normenkader dat naadloos aansluit bij de eigenschappen van elk individu is niet mogelijk.
Thema 5	G.1	*Borg meerjarig een gezonde balans tussen beheer en ontwikkeling.*

De afgelopen periode is de in de ICT-sector geaccepteerde 70/30-verhouding tussen beheer en ontwikkeling steeds meer richting een 60/40-verhouding opgeschoven. Mede hierdoor is een technische schuld ontstaan. Wij adviseren om een gezonde balans tussen beheer en ontwikkeling meerjarig te borgen. De aanbevelingen hieronder dragen bij aan deze gezonde balans

G.2 *Stuur op reductie van de in het verleden opgebouwde technische schuld door tijdelijk meer middelen beschikbaar te stellen voor beheer.*

Diverse onderzoeken geven een indicatie van de technische schuld van de Politie. Een systematisch, overkoepelend en actueel beeld van de technische schuld aan de hand van indicatoren ontbreekt. Voorbeelden van indicatoren zijn het aantal versies dat draait van een software en het aantal patches dat niet geïnstalleerd is. Wij adviseren om een proces in te richten om de technische schuld periodiek op hoofdlijnen in kaart te brengen, zodat voortgang in het oplossen van de technische schuld inzichtelijk wordt.

Daarnaast adviseren wij om in te zetten op de reductie van de technische schuld, mede gezien de toenemende cyberkwetsbaarheden die als gevolg van deze schuld ontstaan. Om ruimte te creëren adviseren wij om gedurende een aantal jaar aanvullende middelen beschikbaar te stellen voor het wegwerken van de technische schuld. Deze middelen kan de Politie besteden aan onderhoudswerkzaamheden waar normaliter geen ruimte voor is en die op langere termijn de beheerlast verlagen. Het is daarbij van belang om de uit te voeren activiteiten te prioriteren aan de hand van risico's en te sturen aan de hand van de voortgang op het oplossen van de technisch schuld.

Het Programma Vernieuwend Registreren (PVR) maakt met een omvang van ca. €34 miljoen per jaar een belangrijk deel uit van de ontwikkelcapaciteit en daarmee een verklarende factor voor de verhouding tussen beheer en ontwikkeling van 65/35. Wij adviseren de Politie ook te kijken of het PVR getemporiseerd, versneld of verkleind kan worden om (versneld) te komen tot de streefbalans van 70/30, mede in relatie tot de verwachte ontwikkeling van de bezetting en het bijbehorend absorptievermogen van de IV organisatie.

Wij adviseren om concrete afspraken te maken tussen de Politie en JenV over het begrotingskader en de gehanteerde verhouding tussen beheer en ontwikkeling, mede in relatie tot de (voortgang op de) technische schuld. Bespreek samen de consequenties van deze afspraken voor (toekomstige) voornemens en implementeer de afspraken in processen tussen de Politie en het ministerie, bijvoorbeeld over beheerlasten naar aanleiding van ministeriele toezeggingen.

Een belangrijke oorzaak van de voornoemde verschuiving in de verhouding tussen beheer en ontwikkeling is de scheiding van verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en het beheer tussen portefeuillehouders (ontwikkeling) en het CTO-porfolio (beheer). Wij adviseren tot slot de verantwoordelijkheid voor beheer en ontwikkeling te beleggen op één plek binnen de organisatie conform het principe: *'you built it, you run it'.*

Sinds 2020 kunnen de portfolio's een deel van de IV-uren flexibel inzetten.[252] Wij adviseren om bij het inzetten van deze uren de verhouding tussen beheer en ontwikkeling te hanteren.

[252] Politie, *Kaderbrief 2021,* 2021.

G.3 *Zet in op het structureel verlagen van de beheerlast door te investeren in ICT (CTO).*

De manier waarop de 30% voor ontwikkeling wordt besteed beïnvloedt de kosten voor beheer. Zo draagt het saneren en rationaliseren van applicaties en het optimaliseren van beheer (‘IT-voor-IT’) bij aan het verlagen van de structurele beheerlast. Gezien de groeiende omvang van ICT is het van belang dat scherpe keuzes worden gemaakt in het ontwikkelbudget om te voorkomen dat beheerlasten jaar op jaar blijven stijgen. Door slim gebruik te maken van ICT kan de Politie ‘meer doen met minder’. Wij adviseren om jaarlijks een ‘batendoelstelling’ ten aanzien van de ICT te ontwikkelingen en investeringen als prestatieafspraak op te nemen in de jaarplannen. JenV kan hierin een faciliterende rol spelen door verantwoording over deze prestatieafspraken te vragen.

G.4 *Maak de baten van ICT voor de drie portfolio’s inzichtelijk en stuur op de realisatie van de baten.*

In de ICT-begroting van de Politie worden baten niet ingeboekt, terwijl deze in de afgelopen jaren wel gerealiseerd zijn. Wij adviseren om een proces in te richten waarbij de baten 1) inzichtelijk gemaakt worden in business cases, 2) gestuurd wordt op de realisatie van de baten en 3) de baten ingeboekt worden in de begroting. Dit geldt zowel voor baten aan de kant van de organisatie, de bedrijfsvoering als het beheer en de ontwikkeling van ICT zelf. Baten van deze laatste categorie maken efficiencyslagen in het beheer en de ontwikkeling van ICT inzichtelijk en dragen daarmee bij aan realiseren van deze slagen. Er komt daarmee meer focus op de economische aspecten van het uitvoeren van beheer. Door bijvoorbeeld het aantal versies van een applicatie te verlagen worden de jaarlijks kosten voor het uitvoeren van upgrades en oplossen van versie specifieke verstoringen verlaagd.

Wij vragen aandacht voor het inzichtelijk maken van en sturen op de baten van het PVR. In de komende jaren is circa €9 tot 15 miljoen aan baten begroot. Door deze baten te realiseren komen financiële middelen vrij voor het inlopen van de technische schuld of het beheer van andere diensten.

G.5 *Stel een IV-brede sourcingsstrategie op die past bij de verwachte ontwikkeling van de IT-arbeidsmarkt én van het verloop van IV-personeel*

De verwachte uitstroom en maximale instroom laten de komende jaren een dalende bezetting zien. Om voldoende toegerust te zijn voor de toekomst adviseren wij daarom een integrale sourcingsstrategie te ontwikkelen.
Wij adviseren hierbij om vanaf de start oog te hebben voor het draagvlak bij belanghebbenden, zoals JenV, door deze in een vroeg stadium te betrekken.

- In de sourcingsstrategie is sprake van een balans tussen ‘maken’ en ‘kopen’. Waarbij ‘kopen’ vooral opgaat voor de automatisering en digitalisering van generieke functionaliteiten (bijvoorbeeld bedrijfsvoeringsapplicaties) en ‘maken’ zich vooral zou moeten richten op organisatiespecifieke processen.
- De sourcingsstrategie houdt rekening met de verwachte uitstroom. Hierbij is inzicht in de kennis en vaardigheden die de komende jaren uitstromen en een plan van aanpak om deze kennis en vaardigheden te borgen (bijvoorbeeld door middel van het vastleggen en overdragen

van kennis en het uitfaseren / vervangen van (veelal maatwerk-) applicaties waar mogelijk).

- De sourcingsstrategie is voorzien van een capability matrix. Een capability matrix helpt de Politie bij het in kaart brengen van de competenties die nodig zijn om de toekomstige beheerlast uit te voeren, zodat beheer efficiënter wordt uitgevoerd (meer beheer per uur). Het programma 'IV Next Level' wordt hiervoor in stelling gebracht. Wij adviseren om prioriteit te geven aan dit programma.
- Breng de formatie in lijn met de sourcingsstrategie. De richting die de Politie kiest op gebied van sourcing is bepalend voor de capaciteit en vaardigheden die de beheerorganisatie nodig heeft. Wanneer de focus komt te liggen op regievoeren vraagt dit andere competenties van medewerkers en in lijn hiermee hogere functies qua salarisschaal. Het toekennen van marktconforme functieschalen voor ICT-beheer in lijn met het LFNP. Op dit moment is de gemiddelde functieschaal binnen ICT schaal 9. Wij adviseren om te onderzoeken welke schaal per functie marktconform is, zodat in de werving geen vertraging ontstaat.

Ervaringen vanuit andere overheidsorganisaties op het gebied van sourcing kunnen waardevolle input vormen. Vanuit onze ervaring bij andere overheidspartijen zien wij dat de situatie bij de Politie niet uniek is en vaker voorkomt; zeker als het gaat om de moeite om goede medewerkers te werven, technische schuld terug te dringen en een andere vorm van beheer in te richten. Wij raden dan ook aan in gesprek te gaan met andere overheidsorganisaties om 'lessons learned' uit te wisselen. Een voorbeeld van een organisatie die met dezelfde soort uitdagingen kampt is de Defensieorganisatie. Defensie is al sinds enige tijd bezig met het programma 'GrIT' (Grensverleggende IT) om haar IT-infrastructuur te vernieuwen en toekomstbestendig te maken. Hierin worden ook nieuwe methoden van samenwerken met de markt onderzocht en toegepast.

G.6 *Maak begrote personele en materiele lasten inwisselbaar tijdens het begrotingsjaar, zodat flexibiliteit in sourcing mogelijk wordt.*

Maak de begrote P- en M-lasten uitwisselbaar om de benodigde flexibiliteit qua inzet van mensen en middelen te borgen. Stem dit met JenV af.

G.7 *Borg dat invulling gegeven kan worden aan de delta tussen het huidig en benodigd niveau van beheer.*

De komende jaren wordt een dalende trend in de bezetting verwacht. Daarnaast is er sprake van een technische schuld die ingelopen moet worden. Dit betekent dat de Politie op een andere manier invulling moet geven aan het huidig en benodigd niveau van beheer. Denkrichtingen hierbij zijn:

- Ontwikkel een meerjarige inhuurstrategie passend bij het beeld van de geprognosticeerde bezetting. Wij stimuleren het overnemen van externe inhuur in de interne bezetting daar waar mogelijk. Tegelijkertijd moet de beschikbare capaciteit geborgd worden en waar nodig extra ingehuurd worden om stabiliteit te garanderen. Gezien de vastgestelde noodzaak van het verhogen van de beheercapaciteit zou het een ongewenste ontwikkeling zijn wanneer de beheercapaciteit reduceert.
- Ontwikkel een meerjarige sourcingsstrategie die bijdraagt aan het efficiënter inrichten de van de toekomstige beheerlast. Door te

		definiëren wat de Politie aan producten nodig heeft, welke samenwerkingsvormen met de markt mogelijk zijn en waar sourcing meerwaarde biedt, kunnen er slimme keuzes worden gemaakt om de delta met het toekomstig benodigd niveau in te vullen.
Thema 6	H.1	*Ontwikkel ten aanzien van alle negentien 'overige maatregelen' van de routekaart Vervoer eerst een bredere visie op het gebied van verduurzaming van vervoer (ook in relatie tot huisvesting), vertaal deze integraal financieel en leg deze te vaststelling voor aan de Korpsleiding.* Naast de elektrificatie van het wagenpark heeft de Politie nog 19 maatregelen geïdentificeerd die bijdragen aan de verduurzaming van het vervoer. De financiële reeks voor vervoer hebben wij nu gecorrigeerd voor de kosten voor deze maatregelen, zoals huur vergaderlocaties en gedragsverandering. De mate van uitwerking van deze maatregelen in plannen en financiële onderbouwingen verschilt per maatregel maar is over hele linie nog te zwak om op te nemen in de begroting.
Thema 7	I.1	*Betrek het ministerie van JenV bij de uitwerking van de kaders zoals het beleid voor VSS (Video Surveillance Systeem), omdat de introductie hiervan kan leiden tot financiële consequenties.* De Politie ontwikkelt momenteel voor fysieke beveiliging verschillende kaders omdat interne bedrijfsvoering hierom vraagt, bijv. beleid voor VSS. Het is onduidelijk of het ministerie JenV betrokken is bij de ontwikkeling van deze kaders. Omdat de introductie van nieuwe kaders kan leiden tot financiële consequenties (ondanks dat deze kaders mogelijk geen status 1 of 2 hebben), bevelen wij aan om het ministerie JenV te betrekken in de uitwerking van deze kaders.
Thema 8	J.1	*Herijk de financiële reeks zodra PO21 verder is uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Deze nadere uitwerking leidt mogelijk tot een wijziging van de reeks zoals opgenomen binnen dit onderzoek.* Ten aanzien van het voornemen PO21 hebben wij de meest actuele reeks als prognose opgenomen. Wij merken op dat de plannen (en de kosteninschatting) nog in ontwikkeling zijn. We adviseren om deze reeks te herijken zodra PO21 door de PA en de Politie verder is uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Deze nadere uitwerking leidt mogelijk tot een wijziging van de reeks zoals opgenomen binnen dit onderzoek.
	J.2	*Werk toe naar een meerjarige begrotingsreeks van de PA aan de hand van een meerjarige opleidingsbehoefte vanuit de Politie en de meerjarige strategische opgaven van de PA.* Wij adviseren om toe te werken naar een meerjarige begrotingsreeks van de PA aan de hand van (een nog uit te werken) meerjarige opleidingsbehoefte vanuit de Politie en de meerjarige strategische opgaven van de PA. Hierdoor ontstaat een betere balans tussen plan en financiering.
	J.3	*Voer in 2021 een integrale kostprijsanalyse uit om inzicht te krijgen in de werkelijke BPO kostprijs.* De Politieacademie heeft geen inzicht in integrale kostprijs van haar onderwijscurriculum. Op basis van de beschikbare informatie kunnen wij niet het

daadwerkelijke integrale kostenniveau van het BPO onderwijs vaststellen. De Politieacademie heeft behoefte aan integrale kostprijzen voor haar producten.

J.4 *Voer een fijnmazig benchmarkonderzoek uit waarmee ook kan worden voorzien in de behoefte aan een toekomstbestendig en transparant bekostigingsmodel voor de Politieacademie.*

Een eerste ruwe indicatie van het bekostigingsniveau per gemiddelde student in het BPO onderwijs laat zien dat deze voor 2019 vergelijkbaar is met een reguliere MBO niveau 4 beroepsopleidende leerweg (BOL) opleiding met een prijsfactor 1,6 - 1,7. Dit is de bovenkant van de bandbreedte van 1,0 tot 1,8 die binnen het MBO onderwijs gehanteerd wordt. Deze vergelijking is op basis van een top-down benadering tot stand gekomen en betreft geen inhoudelijke vergelijking tussen het BPO onderwijs en reguliere MBO-onderwijs.

Appendices

Appendix A: Bronnenlijst

Begroting ICT personeel derden (3.05) 2020 conform: Politie, *Begrotings- en bestedingsplan 2020 – 2024*

Begroting PA 2020 conform: Politie, *Begrotings- en bestedingsplan 2020 – 2024*

Begroting V&A 2020 conform: Politie, *Begrotings- en bestedingsplan 2020 – 2024*.

Begrotingsinput 2018-2022 LE

Brink, *Impactanalyse referentiemodel beveiliging Politiegebouwen,* 5 april 2019

CBS, *'Minder traditionele criminaliteit, meer cybercrime',* 2020, van https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/10/minder-traditionele-criminaliteit-meer-cybercrime Anneke Klerk, *Investeringsplan ERD ZW en WGA en Sociale Zekerheidsregelingen vervroegd in eigen beheer, 2017*

CTO, *Adviesopdracht Hoe verder met het Programma Vernieuwend Registreren?*, pagina 38, 3 september 2020

Deloitte, *Adviesopdracht Hoe verder met het Programma Vernieuwend Registreren?*, p. 38, 3 september 2020.

Directie HRM – VGZ, *Kadernota Arbeidsomstandigheden Politie,* 2019

Directie ICT, *Brand brief End Of life Oracle Database,* 9 oktober 2020

Drs. Bas van Tol, Drs. Koos Veefkind, r. Ernest-Jan Mutsaers, Ing. William Koot, D*e uitdaging van een grote it-transformatie binnen de overheid: Hoe de Nationale Politie de IT-spaghetti harmoniseerde in een uniforme inrichting als basis voor verdere digitalisering,* zie: https://www.compact.nl/articles/de-uitdaging-van-een-grote-it-transformatie-binnen-de-overheid/#lit

Geestelijke verzorging, *Implementatieplan Geestelijke Verzorging,* 2019

Haagsma advies, *Analyse inzetbaarheid Politie,* 4 september 2018

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Continuïteit van meldkamers*, 2019, van https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2019/09/06/continuiteit-van-meldkamers

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Kamerbrief Ontwikkeling bezetting operationele functies, inzetbaarheid en capaciteitsmanagement Politie,* 2019, van https://www.Politie.nl/binaries/content/assets/Politie/nieuws/2020/kamerbrief-ontwikkeling-bezetting-operationele-functies-inzetbaarheid-en-capaciteitsmanagement-Politie.pdf

Interne documentatie van de Politie, m.n. *Implementatieplan Banenafspraak (2018), Versterking Administratieve ondersteuning GGP en Opsporing m.b.v. Participatiewet (2019), Budget Banenafspraak (2017), Beleidskader Banenafspraak (2017).*

Kostenanalyse opleiden CTER (2016), Document: Kopie van capaciteitsbelasg 1 2xlsx.xlsx , aangeleverd door de Politie 3/12/2020

Marian Strating, *Borging en inrichting Fit@NP Nationale Politie,* 2017

Marianne Korving, *Werkbeschrijving PDC-HRM Afdeling: Veilig en Gezond Werken*, 2014

Ministerie JenV, *Meerjarige aanschrijving Politie 2021-2025 versie LOVP.pdf,* 26 september 2019

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Bouwbesluit 2012,* 2012, van https://rijksoverheid.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2012

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, *Normenkader Beveiliging Rijkskantoren (NkBR) versie 2.0,* 2015

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, *Normenkader Beveiliging Rijkskantoren (NkBR) versie 2.0*, 2015

Ministerie van OCW, *Bijlage III Bekostiging mbo 2019*

Nationale Politie, '*WSW-ers 2021-2024',* 2020

Nationale Politie, *Bestedingsplan 2021 Sector In-, Door- en Uitstroom (IDU),* 2020.

Nationale Politie, *Implementatieplan Banenafspraak,* 2018

Nationale Politie, *Versterking administratieve ondersteuning GGP en Opsporing m.b.v. Participatiewet*, 2019.

Nationale Politie, *Werkagenda Banenafspraak,* 2019-2020

Overheid.nl, *Besluit van 17 oktober 2018, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de labelverplichting voor kantoorgebouwen*, 2018, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-380.html

Overheid.nl, *Gaswet,* 2018, 2020

P. de Hek, A.J. van der Toorn, E. Vleeschouwer, *Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach,* SEOR Erasmus School of Economics, november 2019.

Parliament street*, Policing and cybercrime*, van http://parliamentstreet.org/wp-content/uploads/2018/03/Parliament-Street-Policing-and-Cybercrime.pdf ; wisselkoers d.d. 7/12/2020

Politie, *02. Concept verslag KMTO 4 december 2019.doc,* 18 december 2019

Politie, *04 (1b). Bijlage 2 - Richtformatie 2019-2024,* 6 november 2019

Politie, *04_20200310 Aanpak financieel maken fte's voor beheer EBOs, pagina 2.*, 2020

Politie, *10-maandsrapportage 2020 diensten ICT-IM 25-10-2020,* 2020

Politie, *1c. Besluit Versterking Leiding Politieacademie (KL 20200116).pdf,* 16 januari 2020

Politie, *2012_12_inrichtingsplan.pdf,* december 2012

Politie, *20150811, 03b. 02. KLO notitie onderbezettingen OC def versie.doc*, 11 augustus 2015

Politie, *20161118 BESTEDINGSPLAN Investering CT_DSI FEZ (Definitief), p. 1*, 2016
Politie, *20161811Bestedingsplan GGP FEZ, p. 1,* 2016
Politie, *20161811Bestedingsplan GGP FEZ.docx,* november 2016
Politie, *20180704, 07b. KMTO bijlage 1 toelichting actualisatie P&C cyclus,* 2018
Politie, *20190122, 02. 03. Memo kosten MWvSv, pagina 4.,* 2019
Politie, *20191105 Herberekende inzet tm 2024 (correctie fout VPO in totalen)*, 5 november 2019
Politie, *20191218, 02.Vastgesteld verslag KMTO 4 december 2019 excl 2 bijlagen*, *p. 6),* 2019
Politie, *20200702 Dekkingsoverzicht DTOPS projecten v 0.1 (2)*
Politie, *20200702, 08. 02. Hoofdlijn bestedingsplan structurele verhoging budgetruimte diensten ICT*, *slide 3),* 2020
Politie, *20200924 10. 04. Bijlage 2 PBV Bedrijfsvoeringkernopgaven v0.8 BBVO 2020..., pagina 18.*, 2020
Politie, *20200924 10. 04. Bijlage 2 PBV Bedrijfsvoeringkernopgaven v0.8 BBVO 2020..., pagina 21.,* 2020
Politie, *20200928 Portefeuillejaarplan Bedrijfsvoering 2021 versie 1.02, pagina 16.,* 2020
Politie, *20201029 Programmaplan Voortbrenging v088, pagina 6., 2020*
Politie, *2020-12-14 Financiele plaat PO21 DEF.xlsx,* 14 december 2020
Politie, *2020-12-14 Financiële plaat PO21 DEF.xlsx*, 14 december 2020
Politie, *2020-12-14 Toelichting bij financiële plaat kosten nieuw Politieonderwijs 2021,* 14 december 2020
Politie, *8-maandsrapportage 2020 diensten ICT-IM 24-08-2020,* 2020
Politie*, Aansluiting IV Personeel PM 2016 met begr 2017-2025 v4.xlsx*, 2020
Politie, *AB07_20180815, 09b. Realisatieplan CCIII-I v1.0_def concept (p. 6),* 2018
Politie, *Arbeidsvoorwaardenakkoord sector Politie 2018 - 2020*
Politie, *Begroting en Beheerplan 2021-2025*
Politie, *Begroting knooppunt 2309,* 2020
Politie, *Begroting knooppunt,* 2020
Politie, Begroting LMS V&A volgens reeks Meldkamer
Politie, beleidsdocument ontwikkelagenda GGP DIGI.pdf, oktober 2018
Politie, beleidsdocument ontwikkelagenda GGP DIGI.pdf, oktober 2018
Politie, *Beslisnotitie uitvoering rijopleidingen 2020 e.v.,* 20 mei 2019
Politie, *Besluitenlijst KLO*, 23 juni 2020
Politie, *Bestedingsplan Politie versie 4 AP 17-11, p. 1*
Politie, Bijlage Bijzondere Bijdragen.xls, 23 juli 2020
Politie*, Brief uitbreiding AVIM onderwijs 2019 def,* 4 mei 2018
Politie, *CAO onderhandelaarsresultaat-sector-Politie-2018-2020.pdf,* 14 september 2018
Politie, *DSP model, DSP 3.0.xlsx*, ontvangen 21 oktober 2020
Politie, *E-mail reeks programma fysieke beveiliging,* 11 december 2020.
Politie, *EnterpriseArchitectuur InformatieBeveiliging (EAIB) Versie 2.0,* 7 mei 2019.
Politie, *Financieringsmodel Verduurzamen Vervoer_v14,* 2020
Politie, *getekende brief afronding RA.pdf,* 5 februari 2020
Politie, *Gezamenlijk memo prijsbijstelling 2020 1-9.docx*
Politie, *Inrichtingsplan 'Nationale Politie'*, 2012
Politie, *Integraal Realisatieplan Instroom en BasisPolitieonderwijs (PO21)*, 26 mei 2020
Politie, *Kaderbrief 2019,* 2019 | Politie, *Kaderbrief 2021,* 2021
Politie, *Kaderbrief 2021,* pagina 58, 2021. Dit is een aanname op basis van omvang in 2021.
Politie, *Kaderbrief 2021,* pagina 58., 2021
Politie, *Kadernota Arbeidsomstandigheden Politie*, 2019
Politie, *Kwartier IB status: RA, gewenste formatie, bezetting en TTW,* Q3 2020.
Politie, *Memo overheveling inhuur naar intern,* 2020
Politie, *Opdrachtbrief 2018 Multimedia, pagina 1*
Politie, *Opdrachtbrief 2e ronde formatie uitbreiding LE V1.pdf,* 27 maart 2019
Politie, *Opdrachtbrief DPD, pagina 1*
Politie, *Opdrachtbrief uitbreiding Zeden*, 30 juni 2020

Politie, *Opdrachtbrief uitbreidingen PDC en SKL,* 3 januari 2020

Politie, *Overzicht Begroting CISO 2021* (gezwart)

Politie, *Overzicht V&A v6.0, Inhuur*

Politie, *P&M Antwoorden Meldkamers+Basisteams (0105).xlsx*, 29 oktober 2020

Politie, *PenC cyclus compleet,* geen datum

Politie, *Plan van aanpak verzuim Politie,* 2018

Politie, *Privacy & Security by design: Uitvoeringskader voor de omgang met gegevens*, 23 april 2018.

Politie, *Programmaplan Fysieke Toegangsbeveiliging,* 29 oktober 2019.

Politie, *Programmaplan Werkplekken v0.60,* pagina 8.

Politie, *Programmaplan_Platformen_v0.91,* pagina 6.

Politie, *Rapportage RA-gelden Cybersecurity 2020*, 2020

Politie, *Referentiemodel Beveiliging Politiegebouwen RmBPG,* 10 juli 2017.

Politie, *Routekaart verduurzamen vastgoedportefeuille Politie,* 2020

Politie, *Routekaart verduurzamen vervoer,* 2020

Politie, *Routekaart_2.1_Jaarplan (incl. besparing),* 2020

Politie, *Sc 75 - Aanname document - bijlage 1 - Ontwikkeling doelformatie MPP 2021-2025_V02.xlsx,* 4 juli 2020

Politie, *Sheet ongedekte beheerlast 2021,* 2020

Politie, *Strategisch Beleidskader Integrale Beveiliging,* 20 juni 2018.

Politie, *Transitiebudget PA Definitief financiële werkgroep 9 juli 2020.xlsx,* 9 juli 2020

Politie, *Tweede impactanalyse Bedrijfsvoering PO21 (concept),* 9 oktober 2020

Politie, *Verbeterplan Wet Politiegegevens en Informatiebeveiliging,* maart 2016.

Politie, *Visie op duurzaamheid,* 17 april 2020

Politie,*Uitvoeringsplan RmBPG – Plan van Aanpak,* 9 maart 2020

Politieacademie, *20201006 Meerjarenbegroting PA 2021-2025*, 6 oktober 2020

PwC, *Rapport P/M-onderzoek*, 2016

Quint, *Onderzoek IV dienstverlening voor Politieacademie,* 14 september 2020

Rijkdienst voor Ondernemend Nederland, *Energieakkoord*, 2013

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Energielabel C kantoren,* 2020, van https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren

Rijksoverheid, *Rijksbreed programma Circulaire Economie,* 2016

Rijksvastgoedbedrijf, *Routekaart stelsel Kantoren,* 2019

Run, *Grow and Transform the Business IT Spending: Approaches to Categorization and Interpretation,* ID: G00308477, Gartner, 27 juni 2016.

Significant, *Batenonderzoek MEOS,* 2016

Spectra, *Impactanalyse strategische opgaven Politieacademie,* 13 februari 2020

Staatsblad nr. 154, *Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten*, April 2015.

Stcr. 51100, *Beleidsregel Protocol Interne Jobcoach UWV 201*9, september 2019

Sylvia Bospoort, *Business case Inhuurdeskundigheid VGW HR0020,* 2020

Voor toelichting zie: 'Politie, *Businesscase SOC*, 4 december 2015'.

Werkgroep meldpunt PTSS, *Process-flow Meldpunt PTSS*, 2018

Werkgroep team beroepsrisico, *Inrichtingsplan 'Team Beroepsrisico',* 2020

Appendix B: Selectie voornemens risicoreservering

Tabel A.0.1. Overzicht selectie algemene bijdragen

#	Onderwerp	€'000	Gemiddelde 2016-2025	Totaal 2016-2025
1	Intensivering prestaties Politie		251.144	2.260.300
2.1	*Regeerakkoord tranche 2018 (1e termijn)*		*95.265*	*762.120*
2.2	*Regeerakkoord tranche 2018 (2e termijn)*		*37.880*	*37.880*
2.3	*Regeerakkoord (3e termijn)*		*45.000*	*315.000*
2.4	*Tranche RA 2020-2024*		*75.171*	*526.200*
2.5	*Tranche extra middelen regeerakkoord*		*23.000*	*115.000*
2.6	*Plaatsing buitenland RA*		*(8.782)*	*(52.689)*
2	Regeerakkoord		267.535	1.703.511
3	2e tranche intensivering Rutte II		74.163	593.300
4	CAO Politie		24.990	249.899
5	P&M Onderzoek		86.000	86.000
6	Opvangen tijdelijk effect uitstroom Politie		19.333	58.000
7	Computercriminaliteit III		8.000	56.000
8	Brexitgelden		7.900	39.500
9	Asielinstroom (openbare orde)		31.500	31.500
10	Meldkamers (aandeel Politie)		(10.900)	(54.500)
11	Parketsecretarissen 1		(7.900)	(79.000)
Totaal AB selectie			**751.765**	**4.944.510**

Tabel A.2. Overzicht selectie bijzondere bijdragen

#	Onderwerp	€'000	Gemiddelde 2017-2025	Totaal 2017-2025
1	Meldkamer, GMS, 112 en NL Alert (incl. loonbijstelling 2016)		51.224	461.016
2	DSI, AOT, Uitbreiding speciale interventieteams		43.728	393.552
3	Liaisons		11.949	83.643
4	Fiche: Versterken gebiedsgerichte inzet Politie		9.677	77.415
5	Stroomstootwapen		11.500	57.500
6	Bestrijding mensenhandel		7.100	56.800
7	Extra capaciteit Zedenzaken		55.000	55.000
8	IB/Slachtofferzorg		6.700	53.600
9	Team Bestrijding Ondermijning		8.510	34.041
10	Recherche Samenwerkingsteam		4.191	29.335
Totaal BB selectie			**165.579**	**1.301.902**

Tabel A.3. Overzicht selectie risicoreservering

#	Onderwerp	€'000	Gemiddeld	Totaal
1	Loonsomkosten, RVU		(28.283)	(141.413)
2	Loonsomkosten, LFU-voordeel (levensloop algemeen en levensloop tbf)		48.619	243.094
3	Loonsomkosten, Goed werkgeverschap, HOVJ		(5.735.)	(5.735)
4	Loonsomkosten, ondersteuning Teamleiding basisteams (HBVM)		(12.732)	(63.659)
5	Bijkomende personeelskosten, Goed werkgeverschap, stelpost HOVJ		(10.565)	(10.565)
6	Opleiding en vorming, extra middelen voor opleiding en vorming		(20.000)	(100.000)
7	Beheer, budget portefeuillehouders		(5.000)	(25.000)
8	Rijksbijdragen, verlaging algemene rijksbijdrage als gevolg van stroomstootwapen		(5.000)	(25.000)
9	Rijksbijdragen, algemene en bijzondere rijksbijdragen, loonbijstelling		27.785	138.925
10	Taskforce Operationele Sterkte en Capaciteit		2.616	(18.400)
10.1	*Verbindingen en automatisering, Taskforce Operationele Sterkte en Capaciteit*		(1.750)	(7.000)
10.2	*Personeel van derdenTaskforce Operationele Sterkte en Capaciteit*		(5.256)	(21.022)
10.3	*Taskforce Operationele Sterkte en Capaciteit*		9.622	9.622
Totaal negatief			*(87.314)*	*(389.773)*
Totaal positief			*79.020*	*382.019*
Totaal RR selectie (gesaldeerd)			**(8.294)**	**(7.754)**

Appendix C: Overzicht onderbouwing voornemens thema 1

Tabel B.0.1. geeft een overzicht van de aanwezigheid van een financiële onderbouwing en financiële vertaling in de begroting.

Tabel B.0.1. Overzicht financiële onderbouwing en vertaling begroting per voornemen

Voornemen	Financiële onderbouwing	Vertaling begroting
Regeerakkoord		
a. Basisteams - wijk	√	√
b. Operationele centra - wijk	√	√
c. Basisteams - inruil aspiranten	nvt	nvt
d. Basisteams - afronding	~	√
Basisteams - Regeerakkoord - Extra middelen, vrijgestelde HOVJ	√ fte prijs ≠ normkosten	√
Basisteams - Inrichten beslaghuis	√ fte prijs ≠ normkosten	√
Basisteams - Individuele beoordeling slachtoffers	√ fte prijs ≠ normkosten	√
Basisteams - Inrichten ZSM	nvt	nvt
Basisteams - Brexit	√ # fte vertaling diffuus	√
Basisteams - Fiche: versterken gebiedsgerichte inzet Politie	√	√
Operationele centra - compensatie internationaal (LE)	~	√

Legenda: √ Onderbouwing / vertaling aanwezig en volledig
~ Onderbouwing / vertaling niet volledig
x Onderbouwing / vertaling niet aanwezig

Appendix D: Toelichting Digitale wijkagent

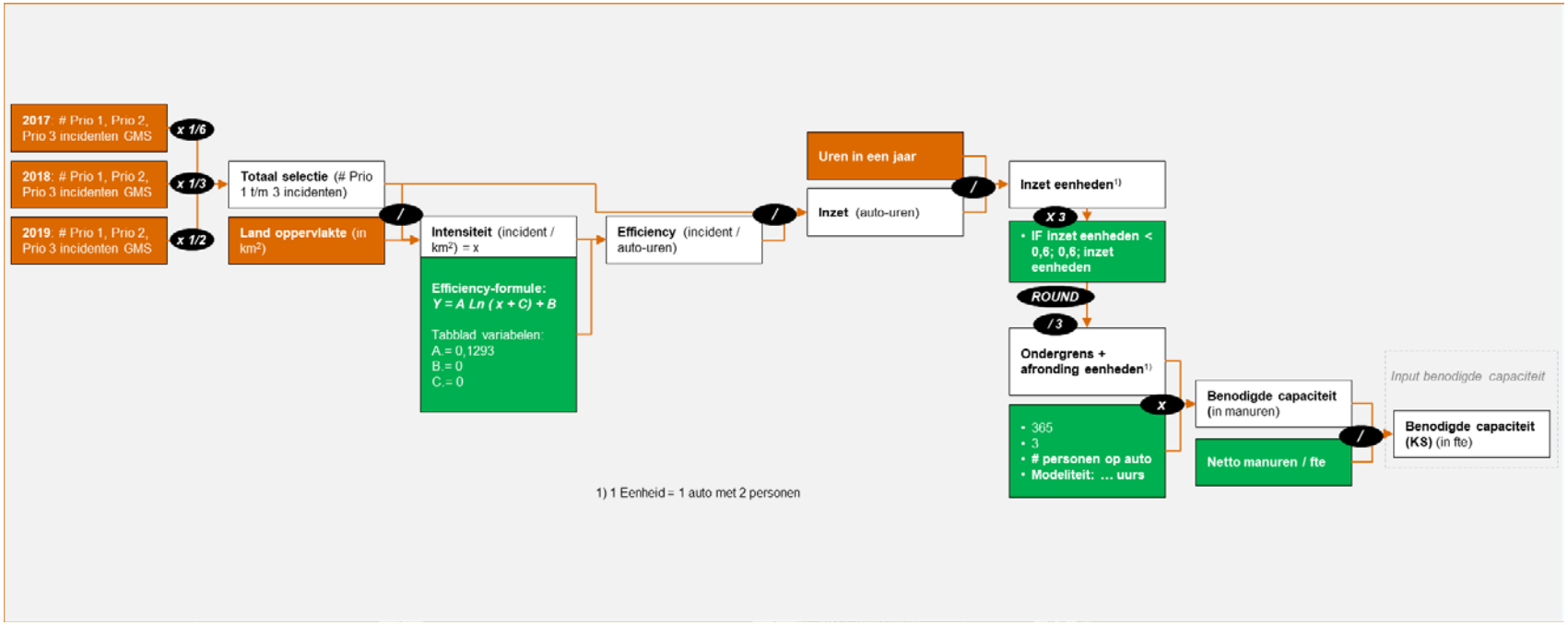
Toelichting digitale wijkagent

Verschillende teams hebben reeds ervaring met een digitale wijkagent. Op dit moment zijn er 28 digitaal wijkagenten aangesteld. Hier zijn geen nieuwe formatieplaatsen voor ingericht, maar deze zijn wel binnen de formatieruimte gevuld door wijkagenten anders in te zetten of een vacature voor wijkagent te vullen met een digitale wijkagent. Voor de rol en positie van de digitale wijkagent zijn reeds richtinggevende kaders opgesteld. Een digitale wijkagent heeft zicht op de online verbindingen die in de analoge samenleving niet direct zichtbaar zijn. Samen met de wijkagenten op het basisteam weten zij wat er speelt op lokaal niveau in de (digitale) wereld. Een digitale wijkagent is de spil in het web en zoekt actief de verbinding met het cybercrimeteam, DRIO, RTIC, RSC en overige afdelingen bij de Politie. De taken, naast de basisPolitiezorg, die bij een digitale wijkagent horen zijn:

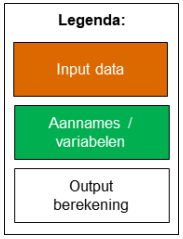
- Online basisPolitiezorg (wat speelt er online bij de inwoners?)
- Onderzoek doen naar gedigitaliseerde criminaliteit (VVC-zaken)
- Voorlichting & kennisoverdracht
- Webcare (i.s.m. RSC en andere collega’s van het basisteam)

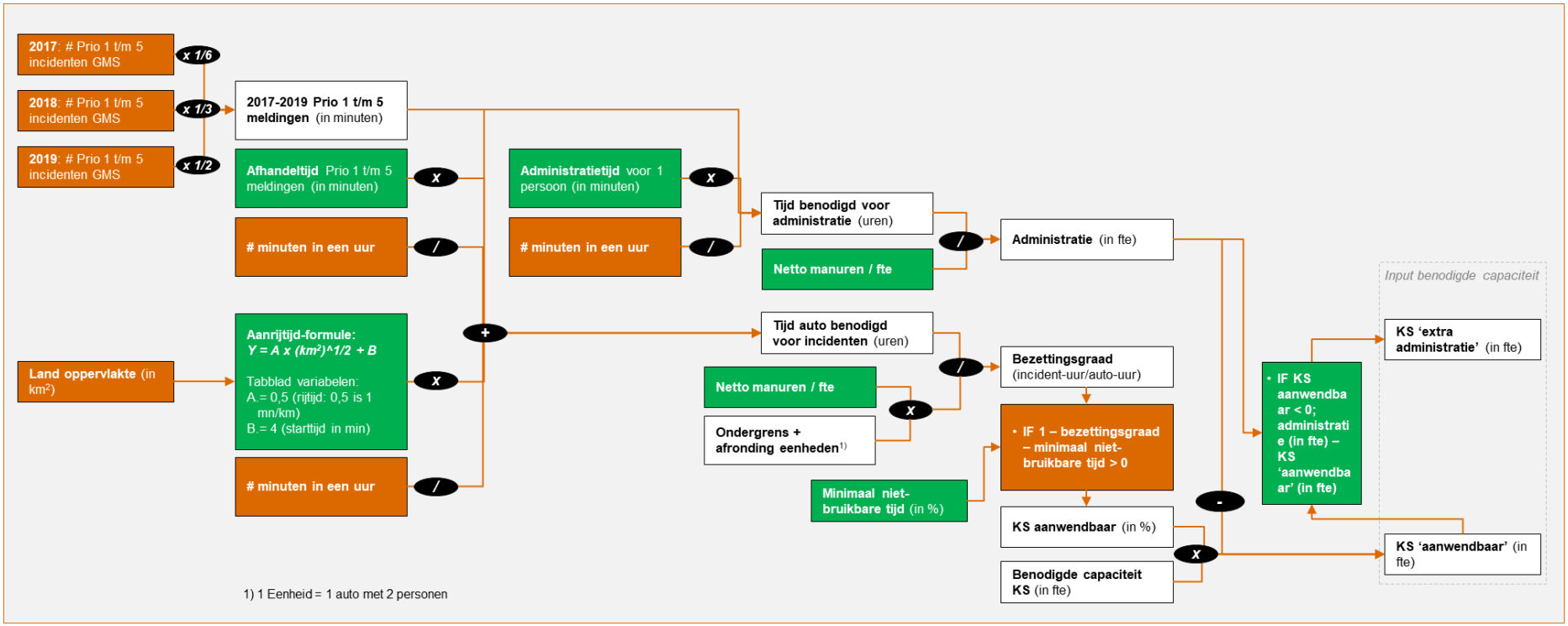
De digitale wijkagent is qua functieomschrijving en waardering gelijk aan de andere wijkagenten van het basisteam.

Appendix E: Schematische weergaven rekenregels DSP model

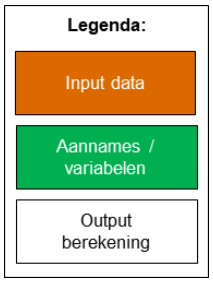


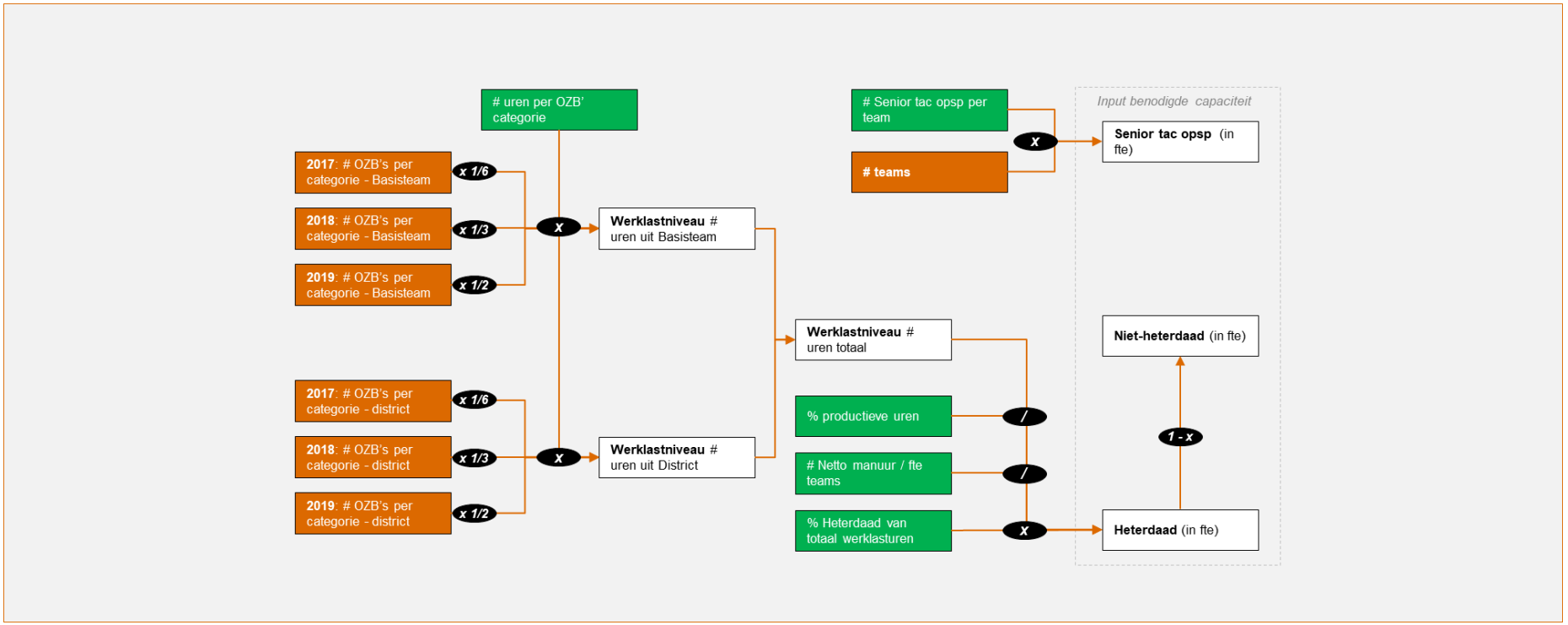
Figuur D.1. Noodhulp | Rekenregel - bestaande taak <> benodigde capaciteit (KS) (in fte)



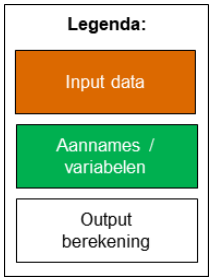


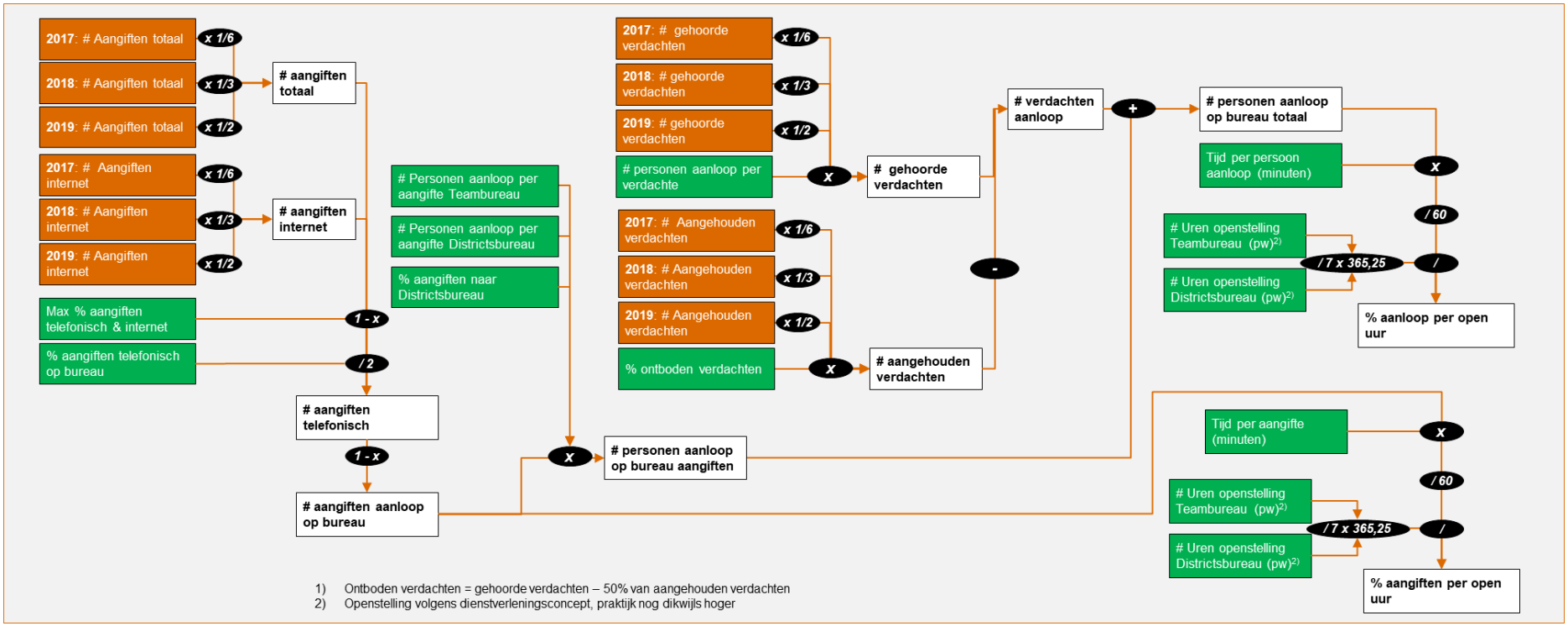
Figuur D.2. Noodhulp | Rekenregel - benodigde capaciteit <> KS aanwendbaar / extra administratie (in fte)



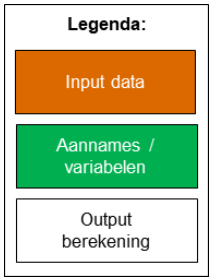


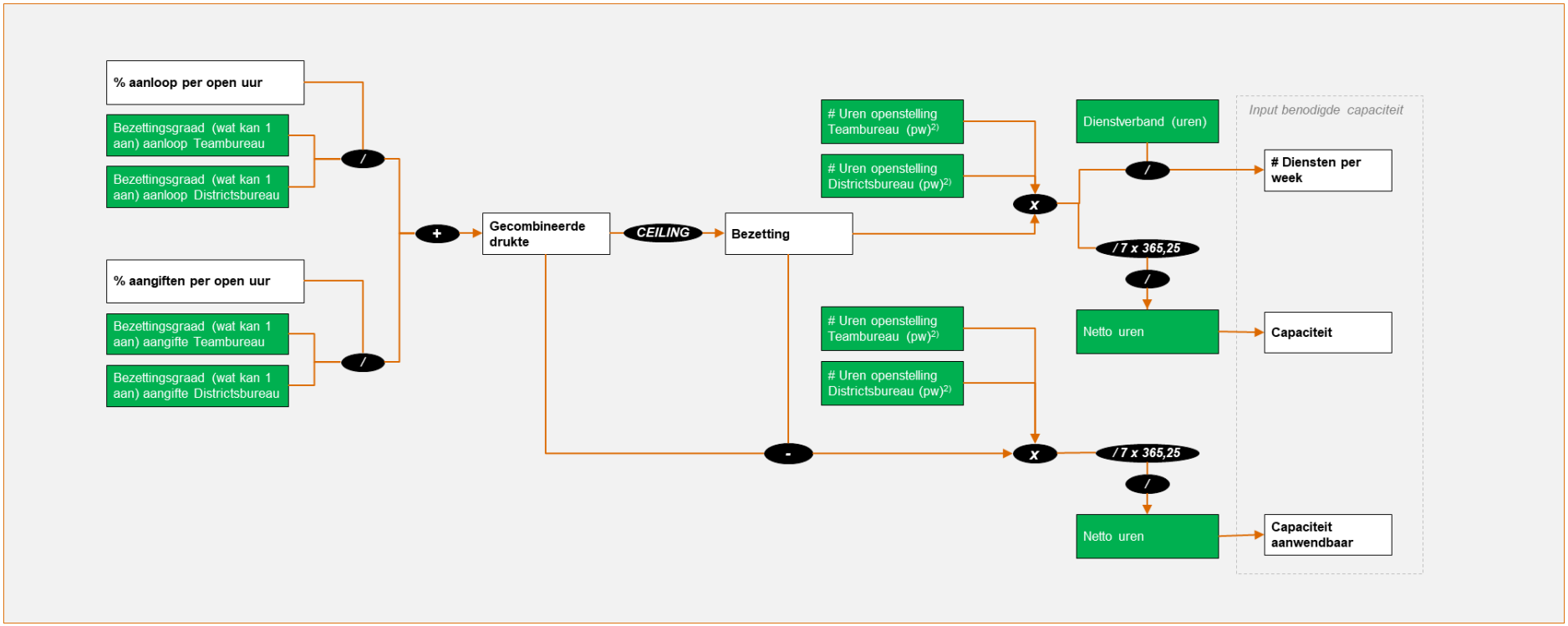
Figuur D.3. Opsporing | Rekenregel - bestaande taak <> benodigde capaciteit (in fte)



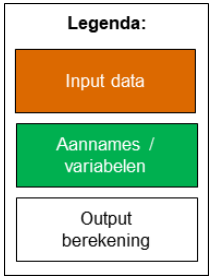


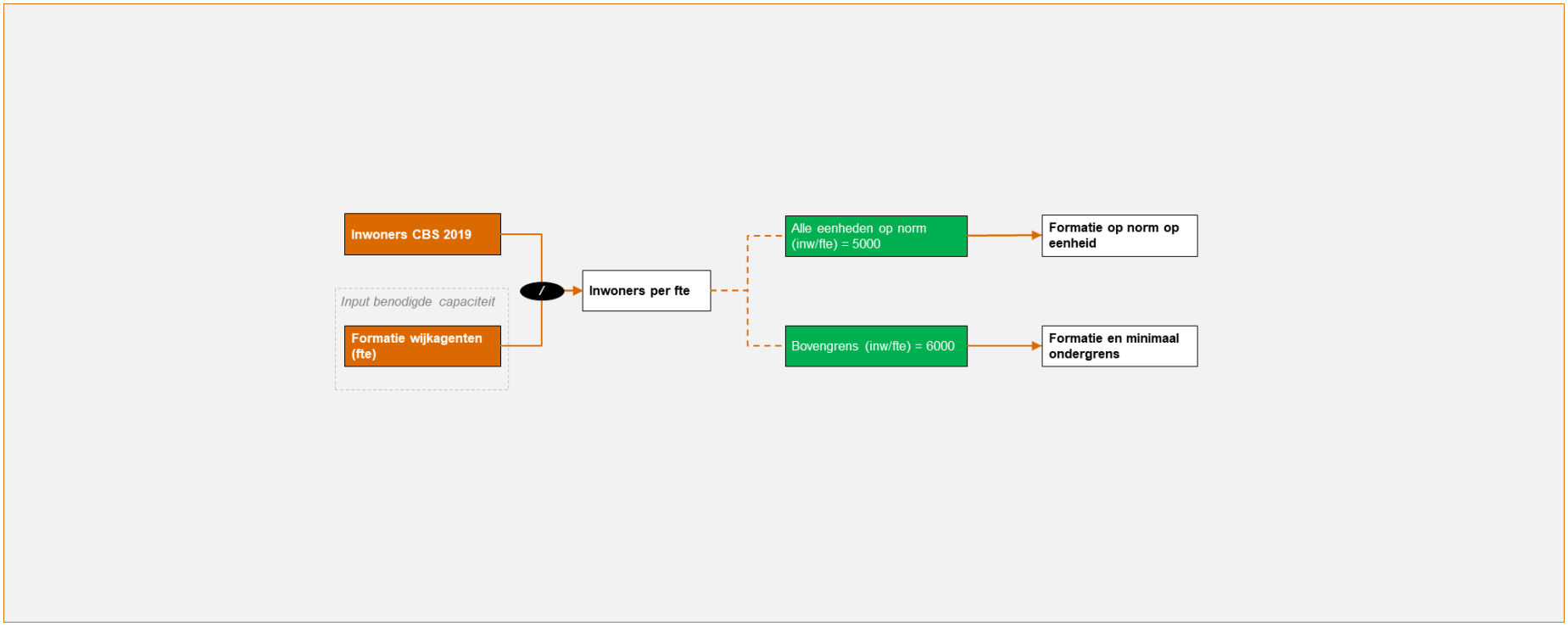
Figuur D.4. Intake & Service | Rekenregel - bestaande taak <> benodigde capaciteit (in fte)



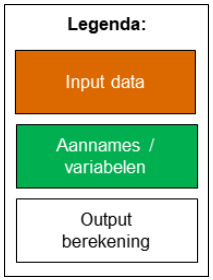


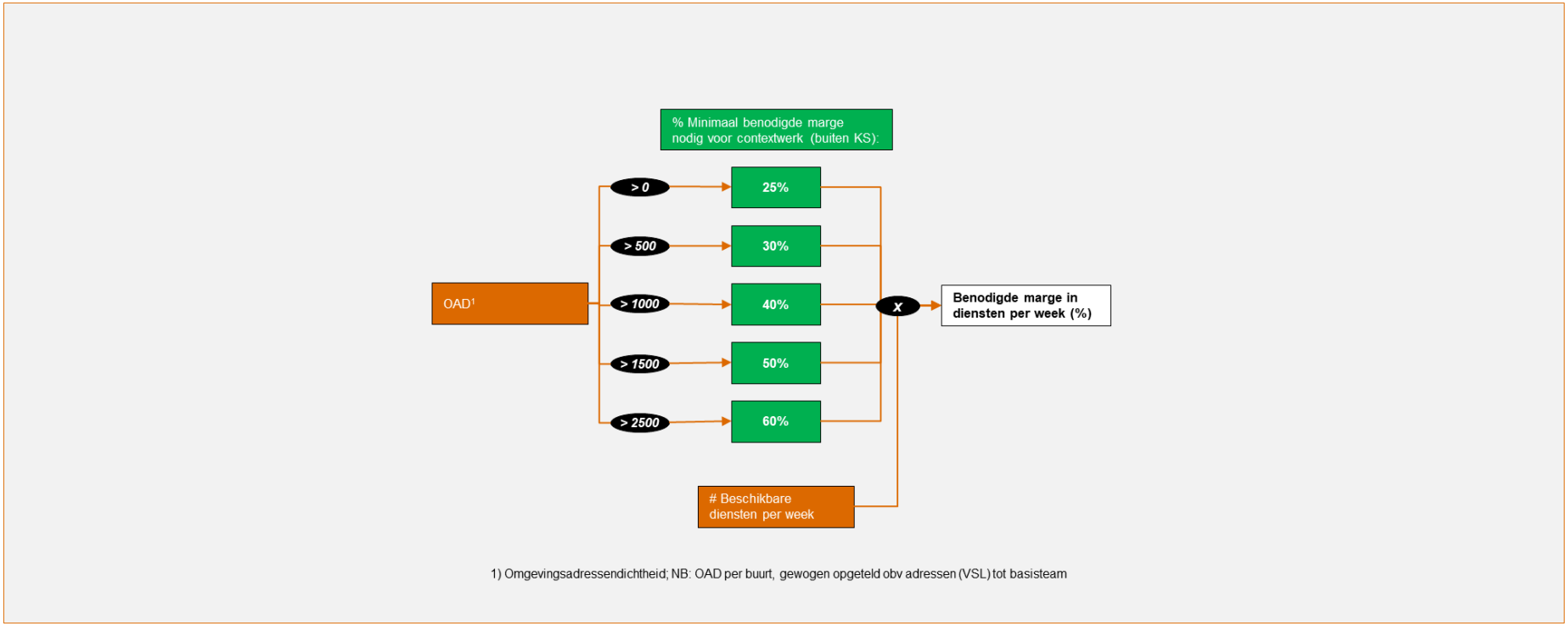
Figuur D.5. Intake & Service | Rekenregel - bestaande taak <> benodigde capaciteit



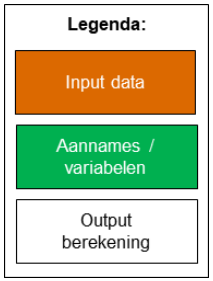


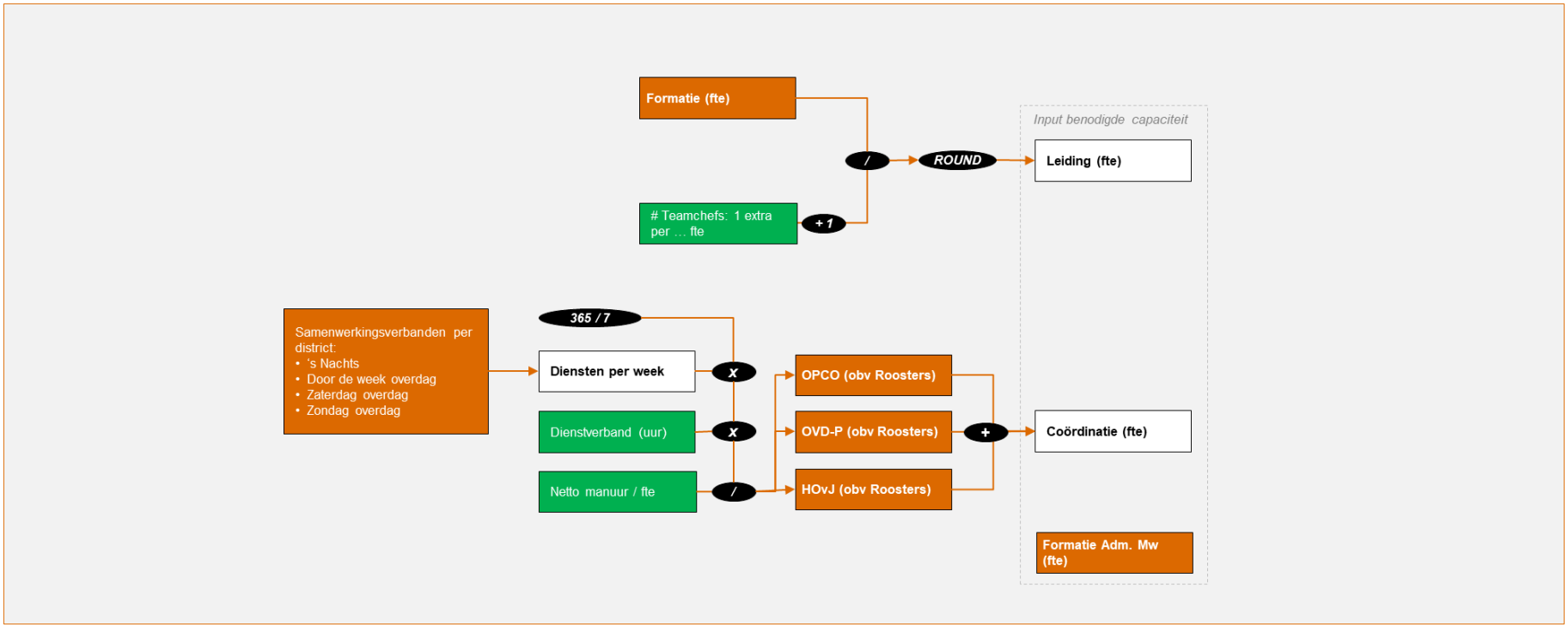
Figuur D.6. Wijkagenten | Rekenregel - inwoners <> benodigde capaciteit (in fte)



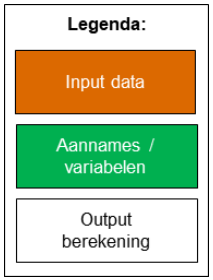


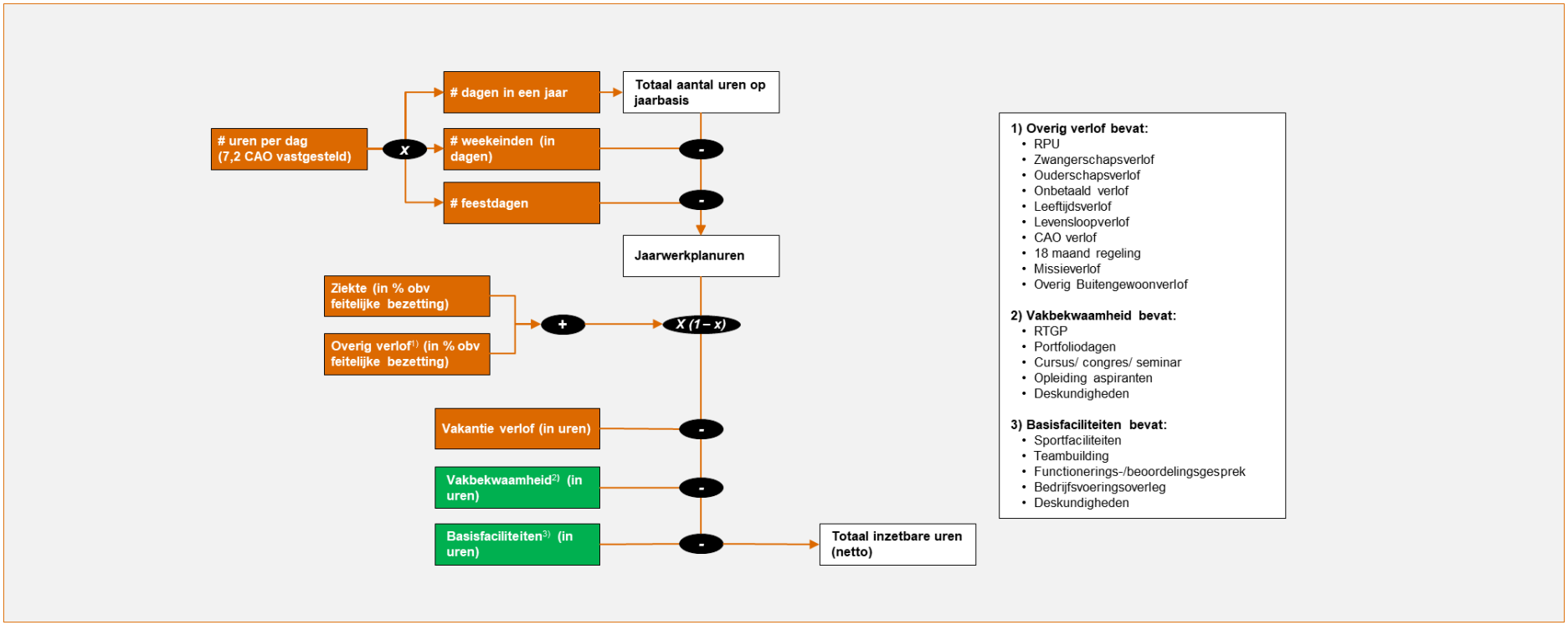
Figuur D.7. Stedelijkheid | Rekenregel - OAD <> benodigde marge voor contextwerk (buiten KS) (in diensten per week)



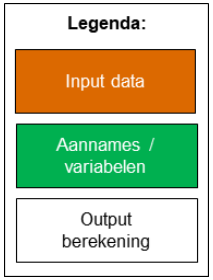


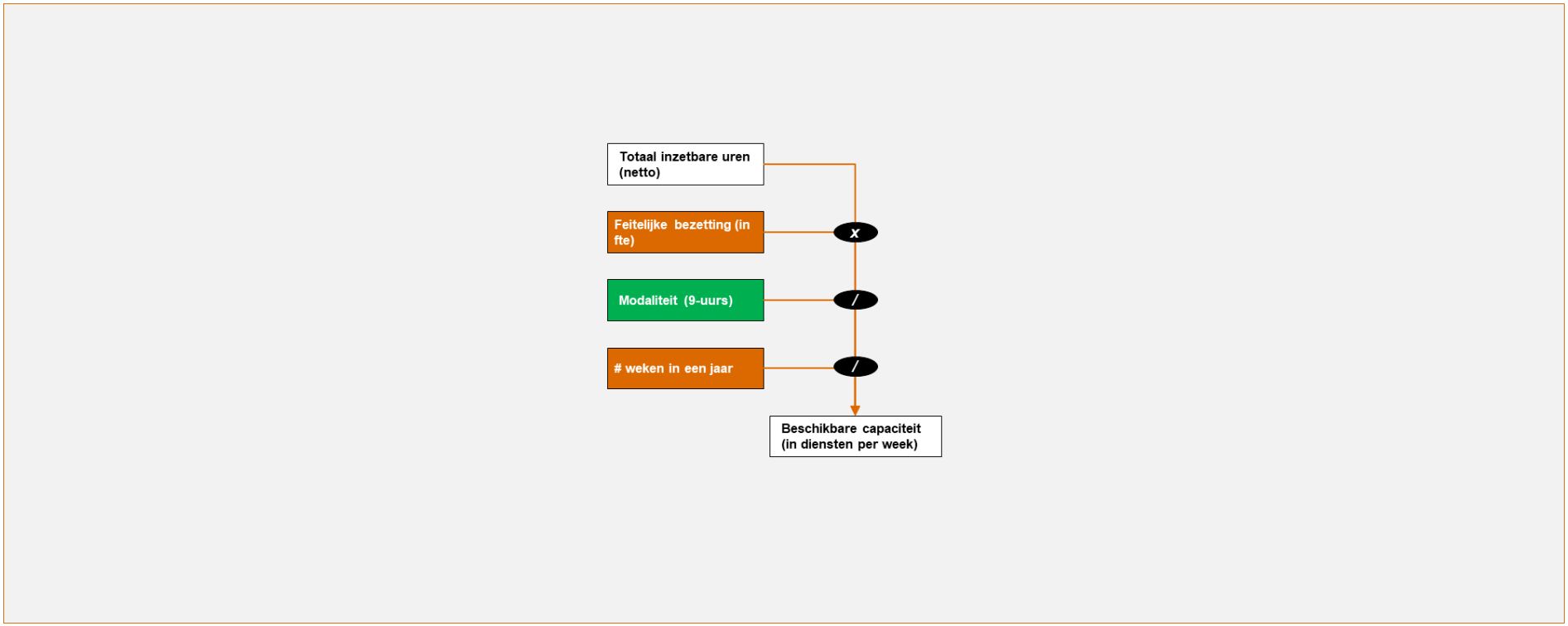
Figuur D.8. Leiding, Coördinatie en ondersteuning | Rekenregel - bestaande taak <> benodigde capaciteit (in fte)



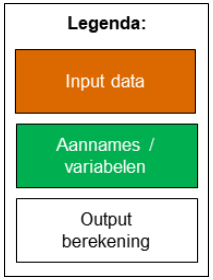


Figuur D.9. Bruto-Netto inzetbare uren | Rekenregel - Bruto inzetbare uren <> Netto inzetbare uren (in uren per jaar)





Figuur D.10. Beschikbare capaciteit | Rekenregel - Netto inzetbare uren <> beschikbare capaciteit (in diensten per week)



Appendix F: Ontwikkeling formatie en bezetting OC's

Tabel F.0.1. Ontwikkeling formatie en bezetting operationele sterkte OC's (DROC & DLOC) 2016-2020

Formatieontwikkeling (in fte)	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019	31-5-2020
Generalist Meldkamer	622	622	622	630	638
Senior Meldkamer	203	203	203	203	203
Operationeel Expert GGP	90	90	90	96	97
Overig (niet 24-uurs functie)	49	49	50	55	55
Totaal	**964**	**964**	**965**	**984**	**993**

Bezettingsontwikkeling (in fte)	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019	31-5-2020
Generalist Meldkamer	606	616	645	681	664
Senior Meldkamer	282	273	263	256	318
Operationeel Expert GGP	67	85	93	107	112
Overig (niet 24-uurs functie)	47	50	53	54	65
Totaal	**1.002**	**1.025**	**1.054**	**1.099**	**1.159**

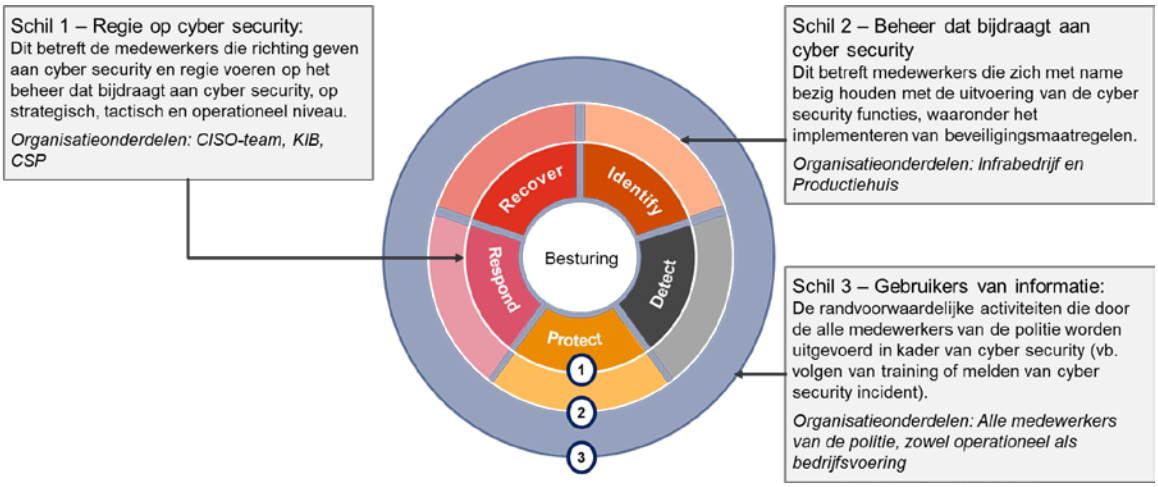
Delta Formatie vs bezetting (in fte)	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019	31-5-2020
Generalist Meldkamer	-16	-6	23	51	25
Senior Meldkamer	79	70	60	53	115
Operationeel Expert GGP	-23	-5	3	12	16
Overig (niet 24-uurs functie)	-2	1	3	-1	10
Totaal	**39**	**61**	**89**	**115**	**166**

Appendix G: NIST+ model

Het National Institute of Standards and Technology (hierna: NIST) definieert cyber security[253] als het voorkomen van schade aan, het beschermen en herstellen van computers, elektronische communicatiesystemen, -diensten en netwerken om de beschikbaarheid, integriteit, authenticiteit, vertrouwelijkheid en onweerlegbaarheid te borgen, inclusief de informatie daarbinnen. Deze definitie van cyber security hanteren wij in ons onderzoek. De activiteiten die de Politie uitvoert in kader van cybercrime (d.w.z. het bestrijden van computercriminaliteit in de maatschappij) vallen buiten de scope van dit thema.

De scope aan de hand van de drie schillen van de organisatie van cyber security

Cyber security is een organisatie-brede activiteit, waarbij de rol per organisatieonderdeel verschilt. Om deze verschillen te duiden maken wij in Figuur G.1 onderscheid tussen drie schillen van de organisatie van de cyber security-functies:



Figuur G.1. De drie schillen van de organisatie van cyber security (eigen model)

- *Schil 1 (In scope voor thema 2)*: Dit betreft de activiteiten ten aanzien van de cyber security-functies die uitgevoerd worden binnen schil 1 – *Regie op cyber security*. Binnen de Politie geven de Directie IV (waaronder CISO-team), Kwartier Informatiebeveiliging (hierna: KIB) en het Cyber Security Programma gezamenlijk invulling aan deze schil.
- *Schil 2 (In scope voor thema 5)*: Deze schil omvat de ontwikkeling en het beheer van ICT die bijdragen aan cyber security uitgevoerd door het Infrabedrijf en Productiehuis. Naar aanleiding van een korpsleidingbesluit is 40.000 uur van het CTO-portfolio en 7% van uren vanuit het bedrijfsvoerings- en operationele portfolio beschikbaar gesteld. Dit beheer is onderdeel van thema 5: Beheerkosten ICT.
- *Schil 3 (Buiten scope van dit onderzoek)*: Binnen schil 3 vallen alle activiteiten die iedere medewerker van de Politie uitvoert op het gebied van cyber security, zoals het volgen van awareness-training en het melden van een cyber security-incident.

[253] htpps://csrc.nist.gov/glossary/term/cybersecurity

Appendix H: Stuurgroepleden

Tabel H.0.1. Overzicht met de stuurgroepleden

			Aanwezig geweest bij stuurgroep			
	Naam	Functie	13/10/2020	19/11/2020	10/12/2020	11/01/2020
Politie	Leonard Kok	Lid Korpsleiding	Ja	Ja	Nee	Ja
	Petra Bosman	Directeur PDC	Ja	Ja	Ja	Ja
	Timo Kansil	plv. Directeur Operatiën	Ja	Ja	Ja	Ja
	Bert Verheugd	Directeur Financiën	Nee	Ja	Ja	Ja
JenV	Anouk Christiaanse	Coördinator Financiën DGPenV	Ja	Ja	Ja	Ja
	Annemiek Nienhuis	wnd. Directeur Politieorganisatie- en middelen	Ja	Ja	Ja	Ja
	Michael Beltman	Directeur FEZ	Ja	Ja	Ja	Ja
	Ronald Barends	Directeur Politieorganisatie- en middelen	Nee	Nee	Ja	Nee

Appendix I: Splitsing financiële reeks naar categorie voornemens

Tabel I.1 Delta financiële reeks voornemens categorie 1 en 2

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Thema 1: Basisteams en meldkamers[254]					
Onderkant bandbreedte	8.500	30.100	30.290	30.290	30.290
Bovenkant bandbreedte	24.200	45.800	46.270	46.270	46.270
Thema 2: Cyber security	16.176	13.694	12.271	12.375	11.834
Thema 3: HR zorgstelsel	4.096	4.546	5.066	5.522	5.924
Thema 4: Inzet ten behoeve van de Participatiewet[255]	939	2.219	2.104	1.989	1.989
Thema 5: Beheer- en ontwikkelkosten ICT[256]					
Onderkant bandbreedte	15.531	15.531	15.531	15.531	15.531
Bovenkant bandbreedte	119.631	119.631	119.631	119.631	119.631
Thema 6: Duurzaamheid	8.361	11.987	12.982	15.593	18.214
Thema 7: Technische beveiliging Politielocaties	675	1.160	1.625	2.080	2.730
Thema 8: Politieacademie	9.039	10.717	8.265	10.873	9.444
Delta totaal onderkant bandbreedte	**63.316**	**89.953**	**88.133**	**94.252**	**95.955**
Delta totaal bovenkant bandbreedte	**183.116**	**209.753**	**208.213**	**214.332**	**216.035**

[254] Thema 1 bevat zowel de delta uit hoofdstuk 1a als 1b
[255] Inclusief voornemens categorie 3 verwerkt in de delta voor begeleidingsbehoefte (voornemens H en I)
[256] Waarvan €15,5 mln voor een periode van 5 jaar (niet-structureel) t.b.v. de technische schuld ca. €78 mln

Tabel I.1 Delta financiële reeks voornemens categorie 3

€'000	2021	2022	2023	2024	2025
Thema 1: Basisteams en meldkamers[257]					
Thema 2: Cyber security					
Thema 3: HR zorgstelsel	848	1.596	1.871	2.059	2.173
Thema 4: Inzet ten behoeve van de Participatiewet[258]	231	231	231	231	231
Thema 5: Beheer- en ontwikkelkosten ICT[259]					
Thema 6: Duurzaamheid					
Thema 7: Technische beveiliging Politielocaties					
Thema 8: Politieacademie					
Delta totaal categorie 3	1.079	1.828	2.102	2.290	2.404

[257] Thema 1 bevat zowel de delta uit hoofdstuk 1a als 1b
[258] Exclusief voornemens categorie 3 verwerkt in de delta voor begeleidingsbehoefte (voornemens H en I)
[259] Waarvan €15,5 mln voor een periode van 5 jaar (niet-structureel) t.b.v. de technische schuld ca. €78 mln