



Ministerie van Justitie en
Veiligheid

Risicoverdeling politie en
Besluit financieel beheer
politie

DOOR EY IN OPDRACHT VAN MJENV - 12 juli 2021

Onderzoek Risicoverdeling Politie en Besluit financieel beheer politie

Management samenvatting

The EY logo is located in the bottom right corner of the page. It consists of the letters 'EY' in a bold, white, sans-serif font. A yellow diagonal bar is positioned above the 'Y'.

Managementsamenvatting

Aanleiding en achtergrond

De risicoverdeling (financieel) tussen de politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is bij de vorming van de politie in 2013 tot op heden niet expliciet in een coherent geheel uitgewerkt. Dit leidt tot onduidelijkheid over de risico's waarvoor de politie zelf verantwoordelijk is en binnen haar begroting moet dekken en over de risico's, die bij JenV liggen. Het sturingsmodel van de politie vereist nadere (nieuwe) afspraken tussen opdrachtnemer (politie) en JenV als eigenaar en financier van de politie over de financiële risicoverdeling.

Daarnaast dient de politie in overeenstemming met het verantwoordingskader (financieel stelsel), zoals geformuleerd in het Besluit financieel beheer politie (grotendeels gebaseerd op BW 2 Titel 9), voorzieningen te treffen en verplichtingen zichtbaar te maken om risico's financieel te duiden en te borgen. De externe accountant van de politie geeft aan dat het financieel risicoprofiel van de politie beter moet aansluiten op de langere termijn financiering vanuit JenV.

Het huidige financieel stelsel is grotendeels gebaseerd op het oude stelsel van de regiokorpsen. Na de vorming van de politie is de financiële regelgeving beperkt doorontwikkeld en gedreven door budgettaire problematiek incidenteel aangepast. Deze aanpassingen betreffen de mogelijkheid om geen voorzieningen op te nemen in het kader van de doelmatigheid en de LFU.

Onderzoekopdracht

De opdracht heeft betrekking op de advisering over:

- De risicoverdeling (financieel) tussen de politie en JenV.
- De vereisten zoals opgenomen in het Besluit financieel beheer politie (financieel stelsel).

Het onderzoek dient de volgende resultaten op te leveren:

- a) Inventarisatie van de risico's met financiële gevolgen die de politie in haar bedrijfsvoering loopt en kwantificering van deze risico's. Dit op basis van een analyse van de jaren 2017 tot en met 2020 (voornamelijk gebruikmakend van begrotingen, rapportages en jaarrekeningen).
- b) Een (integraal) financieel risicoprofiel van de politie en meerjarig beeld van de gereserveerde middelen op de balans en in de begroting en daarmee de noodzakelijke omvang van het eigen vermogen.
- c) Een benchmark van een drietal qua aard vergelijkbare uitvoeringsorganisaties binnen de Rijksoverheid met betrekking tot:
 - het afdekken van risico's via voorzieningen of reserveringen op de balans en het daarbij van kracht zijnde begrotings- en verantwoordingsstelsel;
 - de risicoverdeling tussen opdrachtnemer en financierende partij en welke begrotingsafspraken en financieringsvoorwaarden daarbij van kracht zijn.

Aanpak onderzoek

De aanpak van het onderzoek is onderverdeeld in drie elementen.

1. De identificatie, impact analyse en verdeling van risico's tussen de politie en JenV.
2. Een analyse van het Besluit financieel beheer van de politie.
3. Een benchmark met drie uitvoeringsorganisaties om inzicht te krijgen in de risicoverdeling en de afdekking van risico's via voorzieningen en reserveringen op de balans.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van documentanalyses, interviews en werksessies met vertegenwoordigers van JenV, de politie, het Ministerie van Financiën en de organisaties en bijbehorende departementen in het kader van de benchmark. In het onderzoek zijn methodieken en kaders gehanteerd als ISO31000 voor risico identificatie, het sturingsmodel van de politie en de regelgeving omtrent de jaarverslaggeving. Tijdens het onderzoek heeft validatie plaatsgevonden met de stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van JenV en de politie, een begeleidingscommissie en een projectgroep. De concept eindrapportage is besproken met alle drie de gremia.

Risicoverdeling

In het onderzoek zijn op basis van documenten, interviews en de kennis van inhoudelijk specialisten op het gebied van bijvoorbeeld personeel, bedrijfsvoering, huisvesting en ic

uiteindelijk twaalf risico's geïdentificeerd waarbij een financiële impact is verwacht. Deze risico's zijn met JenV en de politie gekwantificeerd op waarschijnlijkheid van voorkomen. De politie heeft de financiële impact van het risico gekwantificeerd. De risico's zijn vervolgens via twee stappen toegewezen aan een drager. Hiermee wordt voldaan aan het deel van de opdracht ten aanzien van de advisering over de risicoverdeling (financieel) tussen de politie en JenV.

Het toewijzen van een risicodragers heeft plaatsgevonden door eerst type risico's toe te wijzen. Vervolgens zijn op basis van het type risico de twaalf geïdentificeerde risico's toegewezen. De toewijzing heeft plaatsgevonden aan de hand van het sturingsmodel van de politie, wet- en regelgeving en de resultaten van de benchmark (toewijzing op basis van wat gebruikelijk is bij andere uitvoeringsorganisaties) waarbij het sturingsmodel van de politie de belangrijkste was. Het sturingsmodel onderkent drie rollen (eigenaar, opdrachtnemer en gezagsdragers). JenV is de eigenaar en financiert de politie, stelt de operationele sterkte vast, ziet toe op de bedrijfsvoering en stelt de jaarrekening vast. De gezagsdragers sturen op de taakuitvoering en stellen de prioriteiten voor de inzet van de politiecapaciteit. De politie als opdrachtnemer voert de politietaken professioneel, doelmatig en rechtmatig uit en is ondergeschiktheid aan het gezag. De korpschef is binnen de wettelijke en de door de Minister van JenV afgegeven kaders belast met leiding en verantwoordelijk voor het beheer van de politie.

De toewijzing van de type risico's is opgenomen in de onderstaande tabel.

| Nr. | Type risico | Drager |
|-----|---|---|
| 1 | Bedrijfsvoering | Politie |
| 2 | Wijziging beleid/wet- en regelgeving (JenV) | JenV |
| 3 | Wijziging beleid/wet- en regelgeving (niet-JenV) | Het departement dat de beleidswijziging doorvoert; |
| 4 | Wijziging volumes | Opdrachtgever / gezagsdragers |
| 5 | Claims van derden | <ul style="list-style-type: none"> Binnen wet- en regelgeving: Politie Tekortschieten kaders: JenV |
| 6 | Loon- en prijsbijstelling | <ul style="list-style-type: none"> Bij volledige toekenning ligt het risico bij de politie Bij niet of onvolledige toekenning ligt het risico bij JenV; |
| 7 | Wijziging arbeidsvoorwaarden | Binnen de cao: JenV Buiten de cao: Politie |
| 8 | Uitval/ziekte medewerkers door de taakuitvoering | Politie |
| 9 | Het uitvoeren van activiteiten waarvoor geen opdracht is en welke niet gefinancierd zijn. | Politie |
| 10 | Extreme calamiteiten (Covid, MH17) | JenV |

De bovenstaande tabel heeft betrekking op de toewijzing van type risico's. In het onderzoek zijn door JenV en de politie in totaal twaalf risico's voor de politie geïdentificeerd en omschreven. Dit betroffen risico's waarbij financiële impact werd verwacht omdat de verdeling betrekking heeft de verdeling van de financiële impact als een risico zich voordoet. De risico's zijn in een gezamenlijke sessie toegewezen aan JenV of de politie aan de hand van de eerder beschreven kaders en de verdeling van de type risico's. In de tabel op de volgende

pagina's zijn de twaalf geïdentificeerde het risico's omschreven en de kans, de impact en drager opgenomen.

| # | Risico-omschrijving | Kans | Impact* | Type | Toewijzing |
|---|--|--------|-----------------|-------------------------------------|--|
| 1 | Het risico van niet voldoen aan wet- en regelgeving, doordat de waarborgen in de systemen zoals de IV-systemen onvoldoende zijn, waardoor schadevergoedingen en additionele werkzaamheden om te voldoen aan wet- en regelgeving betaald moeten worden. | Hoog | < € 1 M | Bedrijfsvoering | Politie |
| 2 | Het risico dat het niet mogelijk is te waarborgen dat er voldoende en tijdige financiering is voor de taakstelling, doordat stuur- en beheersinformatie inadequaaf of ontijdig is, waardoor er onverwachte /ongewenste positieve/negatieve afwijkingen t.o.v. de ramingen/ begrotingen/budgetten zijn. | Laag | niet te ramen** | Bedrijfsvoering | Politie |
| 3 | Het risico dat het niet mogelijk is de continuïteit en vertrouwelijkheid van kritieke IV-systemen te waarborgen, doordat de beveiligingsmaatregelen ontoereikend zijn om een cyberaanval te voorkomen en er niet voldoende beheersingsmaatregelen zijn om de effecten van een cyberaanval te beperken, waardoor kosten ontstaan voor de reparatie van schade aan de systemen (terugzetten back-ups, vervangen hardware etc.) | Hoog | Tot € 200 M | Bedrijfsvoering | Politie |
| 4 | Het risico dat het niet mogelijk is de continuïteit en vertrouwelijkheid van kritieke IV-systemen te waarborgen, doordat controls en kaders ontbreken en/of niet adequaat zijn geïmplementeerd, waardoor boetes betaald moeten worden of workarounds moeten worden gemaakt of extra moet worden ingehuurd voor de reparatie. | Hoog | € 1 tot € 45 M | Bedrijfsvoering | Politie |
| 5 | Het risico dat het niet mogelijk is de continuïteit en vertrouwelijkheid van kritieke IV-systemen te waarborgen, doordat de IV-vernieuwing vertraging oploopt, waardoor hoger uitvallende kosten in realisatie leiden tot budget/begrotingsoverschrijdingen. | Middel | Maximaal € 20 M | Bedrijfsvoering | Politie, gesprek hierover is onderdeel van de P&C-cyclus |
| 6 | Het risico dat het aankopen, beheren en onderhoud van materialen voor de operationele taakuitvoering niet financieel doelmatig/doeltreffend is, doordat er veranderingen optreden in de toegewezen taken a.g.v. politieke besluitvorming, waardoor lasten in de exploitatie stijgen door (des)investeringen. | Middel | < € 60 M | Wijziging beleid/wet en regelgeving | JenV of andere opdrachtgevend departementen |

* Verwachte kosten die ontstaan als het risico zich voordoet.

** Lastig te ramen omdat tegenvallers in de begroting gecompenseerd kunnen worden met meevallers.

| # | Risico-omschrijving | Kans | Impact | Type | Toewijzing |
|----|--|--------|----------------------------------|--|---|
| 7 | Het risico van een niet adequate balans tussen huisvesting en toegewezen taken, doordat er een versnelde veranderende opvatting is over thuis en op kantoor werken, waardoor investeringen en desinvesteringen benodigd zijn. | Middel | € 0 | Keuze in de uitvoering | De keuze om mee te gaan in de verandering vindt plaats in overleg met eigenaar. |
| 8 | Het risico dat niet wordt voldaan aan de veiligheidsagenda of de afspraken met het lokale gezag doordat er onvoldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is. Dit leidt normaliter tot hogere kosten voor inhuur maar omdat de politie capaciteit niet wordt aangeboden door de markt is dit niet mogelijk waardoor er geen financiële consequenties zijn maar bijvoorbeeld wel maatschappelijke gevolg. | Middel | € 0, wel maatschappelijke impact | Bedrijfsvoering / uitvoering opdracht | Politie |
| 9 | Het risico om niet te voldoen aan de capaciteitsafspraken, doordat primaire capaciteit niet tijdig en adequaat kan worden opgeleid dan wel dat de door- en uitstroom niet aansluit bij de verwachtingen, waardoor er een financieel nadelige functiemix ontstaat of de kosten lager zijn omdat personeel niet beschikbaar is. | Hoog | € 0, zie risico 8 | Uitvoering opdracht | Politie met uitzondering van de functiemix. De automatische promotie is onderdeel van de arbeidsvoorwaarden |
| 10 | Het risico van het niet kunnen waarborgen van een veilige werkomgeving, waardoor medewerkers welzijnsschade oplopen bij de taakuitvoering en een schadelast vergoed dient te worden voor (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid of schadeclaims vanuit medewerkers. | Laag | € 10 - 20M | Uitval/ziekte medewerkers door de taakuitvoering | Politie |
| 11 | Het risico van het niet kunnen waarborgen van het welzijn van de medewerkers, doordat het beleid niet is ingericht om tijdig te anticiperen op ontwikkelingen in de formatie t.a.v. gezond werken, waardoor het ziekteverzuim oploopt en extra kosten moeten worden gemaakt om het verzuim terug te dringen. | Middel | € 10 - 20M | Uitval/ziekte medewerkers door de taakuitvoering | Politie |
| 12 | Het risico dat niet voldaan kan worden aan de capaciteitsafspraken (kwaliteit), doordat medewerkers moeten worden nageschoold door de versnelling van de opleiding en de verouderde lesstof en lesmiddelen, waardoor extra kosten voor nascholing worden gemaakt. | Laag | € 10 M | Uitvoering opdracht / curriculum is beleidswijziging | Reguliere opleiding en nascholing politie. Wijzigingen curriculum JenV. |

In de risicoverdeling zijn de financiële gevolgen van enkele risico's op nul euro geraamd. Dit omdat het risico effect heeft op de operationele capaciteit van de politie die ingezet kan worden. Het is voor de politie niet mogelijk om extra agenten in te huren omdat de markt deze niet aanbiedt. Als deze risico's zich voordoen dan heeft de politie minder capaciteit om in te zetten. Hooguit leidt het risico tot een toename van de overuren die kunnen worden gespaard of uitgekeerd.

Benodigd eigen vermogen

Aan de hand van het risicoprofiel is geanalyseerd of de huidige omvang van het eigen vermogen binnen de bandbreedte van minimaal 1,5% of € 86M en maximaal 5% of € 287M voldoende is voor het opvangen van risico's in enig jaar te kunnen opvangen. Dit omdat het eigen vermogen van de politie conform het Besluit financieel beheer politie alleen wijzigt door de verwerking van het resultaat en niet voor de vorming van bestemmingsfondsen of investeringen. De politie stelt conform het Besluit jaarlijks een sluitende begroting. Het resultaat is vervolgens mede afhankelijk van de mate waarin risico's zich voordoen. Het bedrag met de hoogte impact voor rekening van de politie is € 45M en de overige risico's hebben een impact van maximaal € 30M. Het is daarbij te verwachten dat alle risico's zich niet gelijktijdig voordoen. De onderzoekers achten dat de omvang van het eigen vermogen voldoende is om enige risico's op te kunnen vangen mede doordat de politie de afgelopen jaren een resultaat heeft behaald van tussen de € 10M positief

of negatief en dus in staat is om enige risico's binnen de begroting op te vangen. De maximering van 5% wordt ook gehanteerd bij de benchmarkorganisaties en breder binnen de Rijksoverheid.

Besluit financieel beheer politie

Het tweede deel van het onderzoek richt zich op Besluit financieel beheer politie. De jaarrekening van de politie wordt opgesteld in overeenstemming met de Politiewet 2012 en het Besluit financieel beheer politie van 1 juli 2015 (gewijzigd per 13 december 2019 door algemene maatregel van bestuur). Voor zover in het besluit niet anders is bepaald, wordt hierin aangesloten bij de grondslagen voor de verslaggeving, neergelegd in Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en uitgewerkt in de door de Raad voor de Jaarverslaggeving uitgegeven Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (inclusief RJ 640 Organisaties zonder winststreven). Dit onderzoek richt zich op de hoofdstukken vijf en zes van het besluit. Deze hoofdstukken handelen over respectievelijk de jaarrekening (inclusief de daarin begrepen voorzieningen), het liquiditeitsmanagement en het eigen vermogen.

Het besluit is de afgelopen periode twee keer aangepast. Een keer voor de toevoeging dat voor redenen van doelmatigheid kan worden afgeweken van artikel 374 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. In dat geval worden de redenen van doelmatigheid, dotatie, onttrekking, vrijval van voorzieningen worden dan vermeld en afzonderlijk toegelicht in de jaarrekening. (dit lid is niet van toepassing

op de levensfase-uren). Dit doelmatigheidsbegrip is niet verder geconcretiseerd. Een tweede aanpassing is doorgevoerd om aan te geven dat op de balans een voorziening voor levensfase-uren wordt gevormd voor zover door levensfase-uren verwachte uitgaven is ontstaan.

Opvallend is dat verschillende voorzieningen op de balans van de politie die voor personele regelingen als FLO, Inkoopmax, RVU en LFU verschillend gefinancierd zijn. Bij de FLO is er bijvoorbeeld sprake van financiering van het volledige bedrag door JenV bij start, in de tijd is de financiering van de regeling voor de politie. De regeling Inkoop Max daarentegen wordt volledig vergoed door JenV. De voorziening van de levensfase-uren (LFU) is buiten de balans geplaatst waardoor de financiering een vraagstuk is voor de toekomst. Dit leidt ertoe dat in de huidige keuzes ten aanzien van de gevormde voorzieningen of niet in de balans opgenomen verplichtingen geen consistente lijn zichtbaar is in de wijze van financiering en daarmee de verwerking in de balans. De achtergrond hiervan is dat op het moment dat een nieuwe arbeidsvoorwaardelijke regeling wordt opgenomen in de cao pas bij de verantwoording de volledige financiële consequenties (volledig) zichtbaar worden. Het vormen van een voorziening komt ten laste van het eigen vermogen waardoor het eigen vermogen onder de grenzen kan komen en JenV dit moet financieren. Binnen de beschikbare middelen wordt dan ad hoc een oplossing in de verslaggeving gezocht door een aanpassing van het Besluit financieel beheer politie wat niet leidt tot een

consistente lijn.

JenV en de politie geven in het onderzoek aan beide waardering te hebben voor het huidige Besluit financieel beheer politie. Wel is er behoefte aan het bijvijlen of polijsten van de huidige afspraken. De politie heeft de wens om zo min mogelijk middelen op de balans te plaatsen, die niet (op korte termijn) tot uitbetaling komen. Dit om de middelen optimaal te benutten. JenV wil meedenken, maar heeft ook de wens om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de BW/RJ. Het eigen vermogen heeft voor de politie idealiter geen tussen- en bovengrens (i.e. 1,5% en 5%). Ook hier sluit JenV bij voorkeur zoveel mogelijk aan bij geldende wet- en regelgeving, maar is bereid om te luisteren waar mogelijk.

De onderzoekers hebben op basis van de wensen vier scenario's geanalyseerd, te weten:

1. Het handhaven van de huidige situatie waarbij het mogelijk blijft om per nieuw geval de afweging te maken hoe om te gaan met de ontstane verplichting.
2. Het niet opnemen van voorzieningen op haar balans door de politie.
3. Een veralgemening van de positie die is ingenomen voor de LFU. In dit scenario worden alleen die voorzieningen op de balans geplaatst waarbij er sprake is van een cash-out.
4. Het opnemen van de niet in de balans opgenomen verplichtingen als voorzieningen en toekomstige gevallen te behandelen conform BW/RJ.

De scenario's geven inzicht in de consequenties indien een richting wordt gekozen voor de inrichting van het besluit financieel beheer. Op basis van de scenario's kan het volgende worden geconcludeerd:

- Een wijziging van het huidige besluit leidt ertoe dat of voorzieningen vrijvallen ten positieve van de reserve
- waarvan een deel volgens het Besluit financieel verrekend moet worden met de algemene bijdrage of dat voorzieningen op de balans moeten worden opgenomen wat leidt tot een extra bijdrage van JenV. Een eenmalige vrijval leidt op de korte termijn wel tot extra middelen voor de politie maar op de lange termijn neemt het risico op uitgaven voor deze verplichtingen toe.
- Een beweging waarbij de politie verder weggaat van de BW/JR ertoe leidt dat men zich de vraag gaat stellen of de jaarrekening nog wel een getrouw beeld geeft. Een laatste aandachtspunt ziet toe op het ontbreken van een brede belangenafweging in dit scenario. De politie heeft naast JenV de nodige andere stakeholders in het brede maatschappelijke veld zoals burgers, journalistiek en vakbonden. De belangen van deze stakeholders worden onvoldoende meegenomen in dit scenario.
- Een beweging richting BW/JR beperkt de bewegingsvrijheid voor JenV en de politie om binnen de regelgeving oplossingen te vinden als er op dat moment onvoldoende financiering is om bijvoorbeeld een aanpassing van de arbeidsvoorwaarden van de politie te kunnen doorvoeren.

Benchmark

De benchmark laat ten aanzien van het besluit financieel beheer weinig bijzonderheden zien. De benchmark organisaties volgen over het algemeen BW/JR waarbij uitzonderingen zijn gemaakt om te zorgen dat de resultatenrekening aansluit bij het benodigde inzicht vanuit beleid. Het besluit financieel beheer wordt niet of nauwelijks aangepast en staat ook minder ter discussie dan bij de politie. Het verschilt per organisatie of een voorziening is opgenomen op de balans. Voorbeelden voor niet op de balans opgenomen voorzieningen of verplichtingen zijn jubilea, verlofdagen en huurcontracten. De keuzes om voorzieningen wel of niet op te nemen op de balans zijn vaak historische bepaald bij de vorming van de organisaties.

Aanbevelingen

De onderzoekers hebben op basis van de risicoverdeling en de analyse van het Besluit financieel beheer politie op aanbevelingen geformuleerd. De focus van dit onderzoek richt zich op de risicoverdeling en het Besluit financieel beheer politie. De aanleiding is dat veranderingen in de arbeidsvoorwaarden of andere verplichtingen ertoe leiden dat op basis van het Besluit financieel beheer politie en onderliggende wet- en regelgeving zoals BW/JR voorzieningen moeten worden opgenomen op de balans als voldaan is aan enkele voorwaarden (zie bijlage III). Voor het opnemen van voorzieningen zijn middelen nodig die de afgelopen jaren op verschillende wijze zijn gefinancierd door JenV. De oplossing voor de discussie over de vorming

van voorzieningen, zoals verplichtingen en afspraken die de politie is aangegaan of de ontwikkeling van verlofrechten. De hoogte van voorzieningen kan bijvoorbeeld worden verlaagd door vanuit de politie beleid te voeren op het verminderen van de opbouw van overuren, LFU en het gebruik van andere mogelijkheden om verlof te sparen of het stimuleren van de opname van verlof en LFU. Ook kan bij het formuleren van arbeidsvoorwaardelijke regelingen rekening worden gehouden met gevolgen voor de verwerking in de verslaggeving. Het is derhalve van belang om een duidelijk inzicht te hebben in wanneer een voorziening moet worden gevormd. De eerste vijf aanbevelingen van het onderzoek richten zich dan ook op het creëren van een duidelijke consistente lijn in de financiering van voorzieningen en verplichtingen, de toepassing van het Besluit financieel beheer en de omgang met risico's. Dit om duidelijkheid te creëren in wat het kader is, zodat de gevolgen van (nieuwe) arbeidsvoorwaardelijke regelingen op balansposities kunnen worden bepaald. Het advies is daarbij om de toepassing van het huidige Besluit te continueren, zodat tijd wordt gecreëerd voor JenV en de politie om deze consistente lijn uit te werken

Op hoofdlijnen zijn de adviezen als volgt:

1. Continueer de toepassing van het huidige Besluit.
2. Zorg voor een eenduidige manier van financieren van de voorzieningen en verplichtingen (on- en off-balance).
3. Zorg voor een consequente en consistente invulling

en toepassing van het Besluit financieel beheer en comptabele regelgeving.

4. Concretiseer het doelmatigheidsbegrip zoals opgenomen in het Besluit.
5. Start met het hanteren de verdeling van typen risico's en continueer dit voor de toewijzing van nieuwe risico's.
6. Voer het zakelijk inhoudelijke gesprek tussen JenV en de politie en ontwikkel kaders en processen voor de afweging van toekomstige casussen in het licht van BW/RJ.
7. Continueer de maximalisering van het eigen vermogen met 5% en benut het instrument van bestemmingsfondsen.

1. Continueer de toepassing van het huidige Besluit

Het continueren van de huidige situatie is geen *out of the box solution*. De huidige situatie kan gezien worden als een 'evenwicht'. Een wijziging van het besluit richting BW/JR of het kasstelsel heeft financiële consequenties waarbij of het eigen vermogen negatief wordt of middelen vrijvallen die in mindering moeten worden gebracht op de bijdrage aan de politie. Het huidige evenwicht is op dit moment het meest haalbare optimum. Dit tijdelijke evenwicht biedt JenV en de politie de benodigde tijd om vorm te geven aan de eerste twee adviezen. Door het continueren van de huidige afspraken ontstaat er ook geen acute noodzaak om het Besluit bij te vijlen.

2. Zorg voor eenduidige financiering

Het advies is om te zorgen voor een eenduidige manier van financiering (direct of indirect) van voorzieningen en verplichtingen voor een adequate bekostiging van de politie. Het advies is ook om als is gekozen voor een financieringsmethodiek de financiering, kosten en uitgaven in de tijd te volgen. Dit om inzicht te houden in het effect van de wijze van financiering op de beschikbare middelen voor de operatie.

3. Zorg voor consequente en consistente invulling en toepassing van het Besluit financieel beheer

De zorg voor een consequente en consistente invulling en toepassing van het Besluit financieel beheer en comptabele regelgeving geeft de gebruiker van de jaarrekening het door hem gewenste (volgtijdelijke) inzicht. Deze invulling en toepassing dient aanvullend als waarborg voor financiering van toekomstige uitgaven. Concreet moet men hierbij bijvoorbeeld denken aan naar karakter soortgelijke voorzieningen (LFU, RVU), die nu verslaggevingstechnisch anders worden behandeld.

4. Concretiseer het doelmatigheidsbegrip

Het concretiseren van het doelmatigheidsbegrip in het Besluit financieel beheer politie. Dit kan gezien worden als een eerste stap richting BW/RJ. Het doelmatigheidsbegrip is momenteel gedefinieerd in het voorzieningenbeleid van de politie. Het voorzieningenbeleid kan door de politie worden aangepast. Het opnemen van de concretisering in het Besluit financieel beheer politie beperkt de mogelijkheid van aanpassing en daarmee de mogelijkheid

om bijvoorbeeld knelpunten in de financiering via de verslaggeving op te lossen. De concretisering betreft het opnemen van voorwaarden wanneer het ondoelmatigheid zou zijn om een voorziening op de nemen op de balans zoals de materialiteit.

5. Start met het hanteren de verdeling van typen risico's en continueer dit voor de toewijzing van nieuwe risico's

Het advies is om de voorgestelde risicoverdeling toe te passen. Daarnaast is het mogelijk dat er in de toekomst risico's naar voren komen die ten tijden van dit onderzoek nog niet in beeld waren. Het advies is dan om op basis van de toewijzing van de verschillende typen risico's die is opgenomen in hoofdstuk 3 toekomstige risico's toe te wijzen aan een drager. Dit om te komen tot een consistente lijn in de risicoverdeling.

6. Voer het zakelijk inhoudelijke gesprek tussen JenV en de Politie en ontwikkel kaders en processen voor de afweging van toekomstige casussen in het licht van BW/RJ.

Het advies om in de relatie tussen JenV als financier en de politie als opdrachtnemer het zakelijk inhoudelijke zakelijk gesprek te voeren. In de uitvoering van dit onderzoek is naar voren gekomen dat over onderwerpen die van invloed zijn op zowel de uitvoering als de hoogte van de financiering beide redeneren vanuit het eigen kader en eigen inzichten. Het advies is:

- Onderwerpen inzichtelijk te maken en te concretiseren in uitvoeringseffecten en factoren als fte, inzetbare

- capaciteit, uitgaven en kosten, bijvoorbeeld door het uitvoeren van integrale uitvoeringstoetsen of de doorrekening van de effecten van cao-voorstellen.
- Het opstellen van een standaard format voor uitvoeringstoetsen met daarin vaste onderwerpen, de onzekerheden en risico's in de betreffende uitvoeringstoets. De drager van deze risico's en onzekerheden dient dan vooraf benoemd te worden. Een aandachtspunt is hierbij dat beide organisatiesover kennis en capaciteit dienen te beschikken om eigenstandig een oordeel te kunnen vormen over het voorliggende vraagstuk.
- Na implementatie van de verandering dient achteraf getoetst te worden in hoeverre de uitvoeringstoets aansluit bij de werkelijkheid en waardoor eventuele verschillen zijn ontstaan. De resultaten van deze analyse zijn, input voor de verbetering van toekomstige uitvoeringstoetsen.

Het advies is om bijzondere aandacht te hebben voor verslaggevingsaspecten in het licht van BW/RJ. De geschiedenis leert dat de per heden gaande cao-onderhandelingen directe en langdurige invloed hebben op de verslaggeving van de politie. Situaties die strijdig zijn met BW/RJ dienen voorkomen te worden.

7. Continueer het maximum van 5% voor de algemene reserve en benut het instrument van bestemmingsfondsen

De onderzoekers constateren op basis van de risicoanalyse

en de ontwikkeling van het resultaat van de politie over de afgelopen jaren dat het eigen vermogen alleen als weerstandsvermogen wordt gebruikt, voldoende is om enige risico's op te kunnen vangen. Aanvullend is het advies om indien hier aanleiding toe is gebruik te maken van bestemmingsfondsen voor programma's of projecten waarvan de uitgaven over meerdere jaren plaatsvinden en het moment van de uitgave onzeker is. Dit om zicht te houden op de besteding van de specifieke middelen, te voorkomen dat deze worden ingezet voor andere doeleinden of bij een vertraging in de besteding toegevoegd moeten worden aan de algemene reserve. Het gebruik van een fonds ten opzichte van een reserve borgt dat JenV besluit over de eventuele aanwending van een overschot. Bij een reserve ligt het mandaat hierover bij de politie. Het Besluit financieel beheer politie vraagt wel een aanpassing om het gebruik van bestemmingsfondsen mogelijk te maken.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Managementsamenvatting | 2 |
| 1. Inleiding | 15 |
| 2. Context onderzoek | 20 |
| 3. Risicoverdeling Politie | 26 |
| 4. Besluit financieel beheer politie in historische en wetstechnische context | 37 |
| 5. Besluit financieel beheer politie in financiële context | 45 |
| 6. Aanbevelingen | 54 |
| Bijlagen | |

Onderzoek Risicoverdeling Politie en Besluit financieel beheer politie

1: Inleiding



Leeswijzer

- 1.1 Aanleiding en achtergrond
- 1.2 Onderzoeksopdracht
- 1.3 Aanpak van het onderzoek
- 1.4 Leeswijzer
- 1.5 Overig

Inleiding onderzoek risicoverdeling politie en besluit financieel beheer politie

1.1 Aanleiding en achtergrond

De risicoverdeling (financieel) tussen de politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is bij de vorming van de politie in 2013 tot op heden niet expliciet in een coherent geheel uitgewerkt. Dit leidt tot onduidelijkheid over de risico's waarvoor de politie zelf verantwoordelijk is en binnen haar begroting moet dekken en welke risico's bij JenV liggen. De introductie van een nieuw sturingsmodel vereist nadere (nieuwe) afspraken tussen opdrachtnemer (politie) en JenV als eigenaar en financier van de politie over de financiële risicoverdeling.

De politie dient in overeenstemming met het verantwoordingskader (financieel stelsel), zoals geformuleerd in het Besluit financieel beheer politie (grotendeels gebaseerd op BW 2 Titel 9), voorzieningen te treffen en verplichtingen zichtbaar te maken om risico's financieel te duiden en te borgen. De externe accountant van de politie geeft aan dat het financieel risicoprofiel van de politie beter moet aansluiten op de langere termijn financiering vanuit JenV.

Het huidige financieel stelsel is grotendeels gebaseerd op het oude stelsel van de regiokorpsen. Vanaf de vorming van de politie is de financiële regelgeving beperkt doorontwikkeld en gedreven door budgettaire

problematiek incidenteel aangepast. Deze aanpassingen betreffen de mogelijkheid om geen voorziening op te nemen in het kader van de doelmatigheid en de LFU.

1.2 Onderzoeksopdracht

De opdracht heeft betrekking op de advisering over:

- De risicoverdeling (financieel) tussen de politie en JenV.
- De vereisten zoals opgenomen in het Besluit financieel beheer politie (financieel stelsel).

Het onderzoek dient in ieder geval de volgende resultaten op te leveren:

- a) Inventarisatie van de risico's met financiële gevolgen die de politie in haar bedrijfsvoering loopt en kwantificering van deze risico's. Dit op basis van een analyse van de jaren 2017 tot en met 2020 (voornamelijk gebruikmakend van begrotingen, rapportages en jaarrekeningen).
- b) Een (integraal) financieel risicoprofiel van de politie en meerjarig beeld van de gereserveerde middelen op de balans en in de begroting en daarmee de noodzakelijke omvang van het eigen vermogen.
- c) Een benchmark van een drietal qua aard vergelijkbare uitvoeringsorganisaties binnen de Rijksoverheid met betrekking tot:

- het afdekken van risico's via voorzieningen of reserveringen op de balans en het daarbij van kracht zijnde begrotings- en verantwoordingsstelsel;
- de risicoverdeling tussen opdrachtnemer en financierende partij en welke begrotingsafspraken en financieringsvoorwaarden daarbij van kracht zijn.

1.3 Aanpak onderzoek

De aanpak van het onderzoek is onderverdeeld in drie elementen.

1. De identificatie, impact analyse en verdeling van risico's tussen de politie en JenV.
2. Een analyse van het Besluit financieel beheer van de politie.
3. Een benchmark met de Raad voor de Rechtspraak, UWV en ProRail om inzicht te krijgen in de risicoverdeling en de afdekking van risico's via voorzieningen en reserveringen op de balans.

De aanpak van het onderzoek van drie elementen is onderstaand toegelicht.

1. Risico inventarisatie

De risico inventarisatie is uitgevoerd op basis van ISO31000. ISO31000 omschrijft het doel van risicomangement als 'waardecreatie en bescherming'. Onderdeel van risicomangement is het uitvoeren van een risicobeoordeling die bestaat uit drie stappen:

- **Risico identificatie:** Identificatie van alle soorten

onzekerheden die van invloed kunnen zijn op één of meer doelstellingen (bedreigingen of kansen die zowel controleerbaar als oncontroleerbaar zijn)

- **Risicoanalyse:** Analyse van oorzaken, impact, waarschijnlijkheid en bestaande beheersmaatregelen (met behulp van kwalitatieve en/of kwantitatieve technieken).
- **Risico-evaluatie:** Vergelijking van de risicoanalyse met criteria en bepaling van de volgende actie (uitkomsten worden gedocumenteerd, gecommuniceerd en gevalideerd). Risico-evaluatie valt buiten de scope van dit onderzoek.

Risico identificatie.

De risico identificatie in dit onderzoek bestond uit een documentanalyse (begrotingen, jaarrekeningen, beschrijving risicomangement etc.) en het afnemen van interviews met verschillende stakeholders binnen JenV en de politie. Aansluitend is aan 15 vertegenwoordigers van JenV en de politie op de verschillende domeinen (ICT, personeel, financiën, etc.) gevraagd om hun top vijf risico's te benoemen. Deze risico's zijn verzameld en samengevoegd in een totaal overzicht van 25 risico's. Dit zijn enkel risico's met een financieel effect. Het doel van het onderzoek is namelijk de verdeling van de risico's en de toewijzing van de drager van de financiële gevolgen van risico's. Voor risico's zonder directe financiële gevolgen maar welke wel een effect hebben op bijvoorbeeld het imago van de politie hoeft in dit onderzoek geen drager te worden bepaald. Zij vallen hierdoor buiten de scope van het onderzoek.

De volledigheid van deze 25 risico's is getoetst aan documenten van de politie en JenV en de kennis en ervaring binnen onze EY risicopraktijk.

Risico analyse

De 25 geïdentificeerde risico's zijn in twee werksessies (één met JenV en één met de politie) geïdentificeerd wat betreft impact en waarschijnlijkheid van voorkomen. De classificatie is uitgevoerd op basis van een driepuntschaal (laag, middel, hoog). De risico's zijn vervolgens verder aangescherpt en geclusterd waarna uiteindelijk twaalf risico's zijn overgebleven. Voor deze twaalf risico's is op basis van het sturingsmodel van de politie en wet- en regelgeving in een gezamenlijke sessie met JenV en de politie een drager toegewezen. De politie heeft vervolgens de financiële gevolgen van deze twaalf risico's gekwantificeerd.

Een risico evaluatie valt buiten de scope van het onderzoek.

Besluit financieel beheer politie

Het deel van het onderzoek ten aanzien van het Besluit financieel beheer politie is uitgevoerd door middel van interviews en documentanalyse eerst de huidige knelpunten die de politie en JenV ervaren ten aanzien van het Besluit financieel beheer politie in kaart te brengen. Vervolgens is een root cause analysis uitgevoerd om de oorzaken van deze knelpunten in beeld te brengen en zijn oplossingsrichtingen in beeld gebracht en scenario's doorgerekend waarbij voor- en nadelen voor JenV en de politie zijn benoemd.

Benchmark

De onderzoekers is gevraagd een benchmark uit te voeren naar de risicoverdeling en het Besluit financieel beheer (of een soortgelijk kader) bij andere uitvoeringsorganisaties. De onderzoekers hebben deze benchmark uitgevoerd bij de Raad voor de Rechtspraak, het UWV en Prorail. De resultaten van de benchmark zijn niet afzonderlijk opgenomen in deze rapportage om te voorkomen dat deze te herleiden zijn naar één van de benchmarkorganisaties. Ook is in het onderzoek gesproken met de Directie Begrotingszaken, Besturing, Bekostiging en Externe verslaggeving van het Ministerie van Financiën om inzicht te krijgen in eventuele afwijkingen ten aanzien van BW 2 Titel 9 en richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ) door andere overheidsorganisaties.

Projectorganisatie

De projectorganisatie bestond uit:

- Een **stuurgroep** bestaande uit vertegenwoordigers van JenV en de politie;
- Een **begeleidingscommissie** met daarin naast de leden van de stuurgroep vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en het Audit commissie politie. Het doel van de begeleidingscommissie was om te reflecteren op de (tussen)resultaten van het onderzoek.
- Een **projectgroep** met vertegenwoordigers van JenV en de politie. In de projectgroep zijn de voortgang, tussenresultaten en concept presentaties en rapportages besproken voordat deze zijn toegestuurd aan de stuurgroep en/of de begeleidingscommissie.

De deelnemers van de stuurgroep, begeleidingscommissie en projectgroep zijn opgenomen in de bijlagen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit vijf hoofdstukken.

- Hoofdstuk 1 bevat de achtergrond, opdracht, onderzoeksvragen en scope van het onderzoek.
- Hoofdstuk 2 gaat in op de context van het onderzoek zoals het sturingsmodel van de politie waar de risicoverdeling onderdeel van is. Ook wordt op hoofdlijnen ingegaan op het Besluit financieel beheer politie.
- In hoofdstuk 3 zijn de onderkende risico's verdeeld tussen de JenV en de politie.
- Hoofdstuk 4 bevat een (historische) analyse van het Besluit financieel beheer politie.
- Hoofdstuk 5 bevat een financiële analyse van het Besluit financieel beheer politie.
- In hoofdstuk 6 zijn de aanbevelingen van het onderzoek opgenomen.

1.5 Overig

Dit rapport betreft een adviesrapport en is tot stand gekomen op basis van interviews en de aan ons aangeleverde documentatie. Wij zijn hierin afhankelijk van de aan ons aangeleverde informatie, beschikbaar gesteld door JenV en de politie. Onze observaties hebben wij waar

mogelijk getoetst aan de ontvangen documentatie. Indien de politie niet alle relevante informatie met ons heeft gedeeld, dan is het mogelijk dat onze observaties niet compleet of incorrect zijn. Hiervoor dragen wij geen verantwoordelijkheid.

Dit rapport is adviserend van aard. Dit is geen assurance-rapport of accounting opinie, noch een controle of beoordeling van financiële informatie, noch is op een andere wijze zekerheid verschaft, zoals deze termen zijn gedefinieerd zijn in de Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden (NVCOS).

Onderzoek Risicoverdeling Politie en Besluit financieel beheer politie

2: Context onderzoek



Leeswijzer

- 2.1 Inleiding
- 2.2 De politie
- 2.3 Sturingsmodel Politie
- 2.4 Besluit Financieel beheer politie

Context van het onderzoek

2.1 Inleiding

Het onderzoek richt zich op de risicoverdeling tussen JenV en de politie en het Besluit financieel beheer van de politie. De resultaten van het onderzoek zijn afhankelijk van de specifieke context van de politie. Om het onderzoek en de resultaten in deze context te plaatsen wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op het sturingsmodel van de politie. Het sturingsmodel is naast wet- en regelgeving en de resultaten van de benchmark één van de kaders op basis waarvan de risico's worden verdeeld tussen de politie en JenV. Aansluitend wordt op hoofdlijnen ingegaan op het Besluit Financieel beheer wat betreft het eigen vermogen. Dit omdat de politie in staat moet zijn om met dit eigen vermogen de risico's die in hoofdstuk 3 zijn toegewezen aan de politie enigszins te kunnen dragen als zij zich voordoen.

2.2 De politie

De Nationale Politie (Politie) is per 1 januari 2013 gevormd door een samenvoeging van de 25 regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Deze organisatie is op het moment van schrijven onderverdeeld in tien regionale eenheden, de Landelijke Eenheid, het Politiedienstencentrum, de Politieacademie en de Landelijke meldkamers. Bij de politie is ruim 61.000

fte werkzaam waarvan ruim 50.000 fte operationeel. De totale kosten van de politie bedroegen in 2019 € 6,0 miljard bestaande uit € 4,7 miljard voor personeel en € 1,3 miljard voor materieel.

De politie voert een breed aantal taken uit, de kern van deze taken bestaat uit:

- Het zorgen voor veiligheid (voor iedereen in Nederland).
- Het voorkomen- en bestrijden van criminaliteit.
- Het bewaken van de openbare orde.
- Het opsporen van strafbare feiten.
- Het verlenen van hulp bij nood.
- Het uitvoeren van politietaken voor JenV.

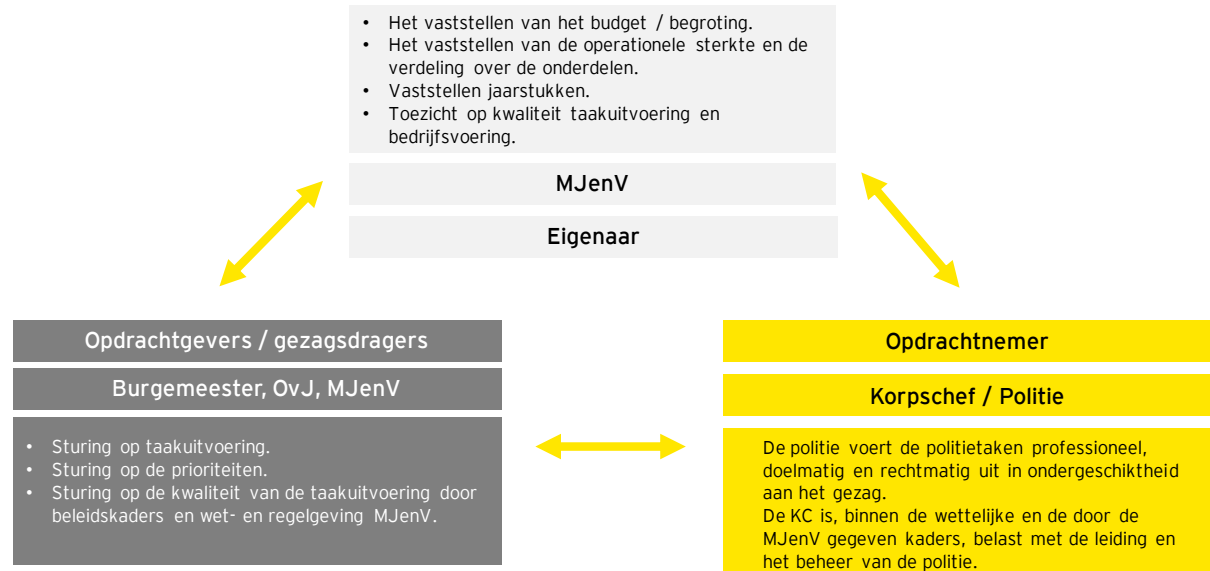
De politie ontvangt voor de uitvoering van haar taken jaarlijks middelen van JenV. De sturing en financiering van de politie is vastgelegd in de Politiewet 2012 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving.

2.3 Sturingsmodel Politie

De vraag naar veiligheid en daarmee capaciteit van de politie is in feite oneindig. Dit betekent dat in de uitvoering van de taken van de politie keuzes gemaakt moeten worden in waarop en in welke mate capaciteit van de politie wordt ingezet.

Het sturingsmodel van de politie is onderstaand geschetst op basis van de Politiewet 2012. Een van de uitgangspunten voor het sturingsmodel is het zogenaamde opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaarsmodel (OOE-model). Dit omdat dit Rijksbrede model ook voor JenV van toepassing is. Belangrijkste afwijking van het OOE-model is dat bij het budget voor de uitvoering van de opdracht in

het OOE-model bij de opdrachtgever ligt. In het sturingsmodel van de politie ligt dit budget bij de eigenaar en gaan de opdrachtgevers (gezagsdragers) over de prioritering van capaciteit. Het sturingsmodel van de politie is onderstaand schematisch weergegeven. De rollen worden op de volgende pagina nader toegelicht.



1. Daarbij is er van uitgegaan dat de in de kabinetsreactie op het eindrapport van de evaluatie van de Politiewet 2012 aangekondigde wijzigingen in de wet-en regelgeving worden gerealiseerd.

In het sturingsmodel worden drie rollen onderscheiden: opdrachtgever/gezagsdragers, opdrachtnemer en eigenaar. Op hoofdlijnen financiert de Minister van JenV (MJenV) politiecapaciteit. De keuzes in de inzet van deze capaciteit ligt bij de gezagsdragers. Aanvullend is in de Politiewet 2012 ten aanzien van de sturing van de politie onderscheid gemaakt tussen sturing op het terrein van het beheer en sturing op het terrein van de taakuitvoering.

Opdrachtnemer

De politie is de opdrachtnemer binnen het sturingsmodel en wordt vertegenwoordigd door de Korpschef (KC). De KC heeft de volgende taken ten aanzien van het beheer en de taakuitvoering:

- **Beheer:** De KC heeft de taak het beheer uit te voeren binnen de kaders van de wet- en regelgeving en de kaders die worden gesteld door de Minister van JenV. De KC voert een efficiënt, effectief en rechtmatig beheer. Bij het **beheer** van de politie gaat het om de zorg voor het personeel, de ICT en automatisering, de organisatie, de financiën, huisvesting, de voertuigen, de uniformen, de wapens, de levende have en alles wat er nodig is om de politie nu en in de toekomst efficiënt, effectief en rechtmatig te laten functioneren.
- **Taakuitvoering:** De KC / politie voert haar taak uit binnen wet- en regelgeving en de gestelde kaders conform de opdracht van de gezagsdragers.

Eigenaar

MJenV is de eigenaar van de politie. De MJenV heeft de

volgende taken en aanzien van het beheer:

- Toezien op de continuïteit van de politie.
- Opstellen van kaders voor het beheer van de politie door de KC.
- Toezicht houden op het beheer door de KC. Het toezicht wordt uitgeoefend op basis van gegevens die hij (al dan niet gevraagd) van de KC krijgt en op basis van rapporten van een aantal onafhankelijke organisaties in hun toezichhoudende of controlerende rol ten aanzien van de politie zoals Algemene Rekenkamer, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de accountant van de politie.
- Het vaststellen van het budget van de politie (algemene en bijzondere bijdragen) en de operationele sterkte.
- Het vaststellen van de begroting, meerjarenraming, jaarrekening en het beheersplan en jaarverslag.
- Het geven van algemene en bijzondere aanwijzingen ten aanzien van het beheer aan de KC.

Voor de taakuitvoering is de MJenV eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie. De politie is verantwoordelijk (goed werkgeverschap/ HR) dat medewerkers het juiste doen en kunnen. Het gaat daarbij om de taakuitvoering in het algemeen.

* De vreemdelingentaak is momenteel onderdeel van de portefeuille van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Opdrachtgevers / gezagsdragers

De burgemeesters, Officieren van Justitie en de MJenV zijn de gezagsdragers. De gezagsdragers zijn de “opdrachtgevers” van de politie. Zij leggen ook verantwoording af over het politietoedreden. De gezagsdragers hebben geen rol in het beheer van de politie. De gezagsdragers hebben m.b.t. de taakuitvoering de volgende verantwoordelijkheden:

- De burgemeesters sturen op het terrein van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Dat doet zij zowel beleidsmatig (prioriteiten) als in concrete situaties.
- De Officieren van Justitie sturen op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving van de rechtsorde (“opsporing”) en de uitvoering enkele “taken ten dienste van de justitie”. Dit is zowel beleidsmatig als in concrete situaties.
- De MJenV is opdrachtgever van de taakuitvoering voor de politieke vreemdelingentaak*, de executietaak en de KC-taken. Hij stelt ook landelijke prioriteiten. De MJenV stelt beleid, kaders en wet- en regelgeving op die raken aan de kwaliteit van de taakuitvoering.

De rollen en verantwoordelijkheden binnen het sturingsmodel zijn zoals eerder aangegeven een van de kaders voor de verdeling van de risico's. Als organisatie vanuit haar rol verantwoordelijk is voor een specifieke taak ten aanzien van het beheer of de taakuitvoering, is het logisch dat deze organisatie ook verantwoordelijk is voor de risico's die daar uit voortkomen. De gezagen hebben geen budget en kunnen daardoor niet de financiële

consequenties dragen als een risico zich voordoet. Een risico kan er wel toe leiden dat de gezagen minder capaciteit hebben om in te kunnen zetten. Ook kunnen zij beheersmaatregelen treffen om risico's te voorkomen of de risico's meewegen bij hun keuze in de inzet van de capaciteit.

2.2 Het Besluit financieel beheer politie

Het Besluit financieel beheer politie bevat de regels voor de begroting, jaarrekening en het eigen vermogen. Dit betreft onder andere de voorwaarden waaronder de politie voorzieningen en verplichtingen op de balans moet opnemen. In hoofdstuk 4 en 5 wordt nader ingegaan op het Besluit financieel beheer politie. Enkele onderdelen van het Besluit zijn van belang voor de risicoverdeling. Dit zijn de artikelen ten aanzien van de hoogte van de reserves. De politie beschikt over deze reserves om gedurende het lopende jaar risico's te kunnen opvangen, zodat zij niet direct extra middelen hoeven te vragen aan JenV wanneer een risico zich voordoet. De regels met betrekking tot het eigen vermogen zijn opgenomen in artikel 13 en 15.

De een na laatste passage geeft aan dat een negatief eigen vermogen binnen het begrotingsjaar moet worden hersteld. Dit is ons inziens enkel te bereiken door het doorvoeren van besparingsmaatregelen (zoals verhoging efficiency) of door het aanvullen van het eigen vermogen door MJenV.

Samengevat geven deze regels aan dat:

- Het eigen vermogen bestaat uit een algemene reserve.
- Het eigen vermogen bedraagt minimaal 0% en maximaal 5% van de gemiddelde bijdragen van de laatste drie jaar voorafgaand aan het jaar waarover het eigen vermogen wordt berekend.
- Indien het eigen vermogen boven de 5% uitkomt wordt dit in mindering gebracht op de algemene bijdrage van dat jaar. Als de MJenV instemt met een bestedingsplan waardoor de politie boven de 5% uitkomt dan wordt het bedrag boven de 5% ter beschikking gesteld aan de politie.
- Als het eigen vermogen onder de 1,5% van de gemiddelde bijdragen komt stelt de KC een plan van aanpak op om binnen twee jaar weer boven de 1,5% uit te komen.
- Indien er een negatief eigen vermogen ontstaat dan dient JenV aan te geven hoe het eigen vermogen binnen het lopende begrotingsjaar zal worden hersteld en treedt de MJenV in overleg met de KC over de te nemen maatregelen.
- Ook is er de mogelijkheid voor het vormen van een bestemmingsreserve voor ICT.

Onderzoek Risicoverdeling Politie en Besluit financieel beheer politie

3: Risicoverdeling Politie



Leeswijzer

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Toewijzing type risico's
- 3.3 Toewijzing geïdentificeerde risico's

Definitie risico

'Een risico betreft het effect van een onzekerheid op de realisatie van (organisatie)doelstellingen'.

Risicoverdeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de risicoverdeling JenV opgenomen. Hiermee wordt voldaan aan het eerste deel van de onderzoeksopdracht:

Een advies over risicoverdeling (financieel) tussen de politie en het Ministerie van JenV.

De risico's zijn door JenV en de politie geïdentificeerd en vervolgens gekwalificeerd op impact en waarschijnlijkheid van voorkomen. Uiteindelijk zijn de risico's door de onderzoekers samen gevoegd tot twaalf risico's. Voor deze twaalf risico's is de impact gekwantificeerd. De toewijzing van de risico's heeft getrappt plaatsgevonden. Eerst is een risicodrager aangewezen voor bepaalde typen risico's die regelmatig voorkomen in de relatie opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar bij uitvoeringsorganisaties. Vervolgens zijn de twaalf risico's toegewezen aan een drager op basis van de toewijzing van het type risico. De impact van de risico's is gekwantificeerd door de politie waarbij de onderzoekers waar mogelijk een plausibiliteitscheck hebben uitgevoerd. Voor enkele risico's was op basis van het verleden niet alle informatie aanwezig waardoor uitgegaan is van een inschatting. Ook kan de financiële impact van een risico

sterk verschillen afhankelijk van de omvang van het risico dat zich voordoet. In dat geval is gebruik gemaakt van ranges.

3.2 Toewijzing type risico's

De getrapte toewijzing van risico's is uitgevoerd door eerst risico's die regelmatig voorkomen bij uitvoeringsorganisaties toe te wijzen aan een drager. Deze risico's zijn geïdentificeerd op basis van de in het onderzoek uitgevoerde benchmark en de kennis en ervaring van EY bij uitvoeringsorganisaties. Bij de toewijzing van risico's zijn in het onderzoek vier mogelijkheden onderscheiden:

- Het volledig toewijzen van een risico aan de politie, JenV, opdrachtgevers of andere betrokkenen.
- Het toewijzen van een risico tot een maximum bedrag;
- Het afwentelen van een risico op een derde of verzekeren.
- Het niet toewijzen van een risico. De politie en JenV gaan dan in gesprek op het moment dat het zich voordoet.

De risico's zijn toegewezen aan de hand van de volgende kaders:

- De rollen in het sturingsmodel van de politie dat beschreven is in hoofdstuk 2. Het risico wordt hierbij toegewezen aan de rol die verantwoordelijk is binnen het sturingsmodel.
- Het toewijzen van het risico aan de organisatie die in staat is om de waarschijnlijkheid en impact van het risico te mitigeren.
- Het toewijzen op basis van de benchmark. Het risico wordt dan toegewezen aan de organisatie die op basis van de benchmark een gebruikelijke risicodrager is.
- De risicoverdeling op basis van de benchmark houdt in dat risico's ten aanzien van de bedrijfsvoering en kostenstijgingen van het apparaat (bij toekenning van loon- en prijsbijstelling) bij de opdrachtnemer liggen en risico's ten aanzien van beleidswijzigingen en volumes hoofdzakelijk bij de opdrachtgever dan wel de organisatie die het beleid opstelt liggen. Bij extreme calamiteiten worden de effecten inzichtelijk gemaakt en komen deze al dan niet via een verplichte aanvulling van een negatief eigen vermogen ten laste van het departement (opdrachtgever of eigenaar).

De risicotypen zijn op basis van bovenstaande kaders door JenV en de politie toegewezen. Leidend in de toewijzing van zijn de verantwoordelijkheden volgens het sturingsmodel van de politie. De andere kaders dienen ter toetsing hiervan en de mogelijkheid om onderbouwd af te wijken van de verantwoordelijkheden in het sturingsmodel.

Het overzicht van de toegewezen type risico's is

opgenomen in de tabel op de volgende pagina en vervolgens nader toegelicht.

| Nr. | Type risico | Drager |
|-----|---|---|
| 1 | Bedrijfsvoering | Politie |
| 2 | Wijziging beleid/wet- en regelgeving (JenV) | JenV |
| 3 | Wijziging beleid/wet- en regelgeving (niet-JenV) | Het departement dat de beleidswijziging doorvoert; |
| 4 | Wijziging volumes | Opdrachtgever / gezagsdragers |
| 5 | Claims van derden | <ul style="list-style-type: none"> • Binnen wet- en regelgeving: Politie • Tekortschieten kaders: JenV |
| 6 | Loon- en prijsbijstelling | <ul style="list-style-type: none"> • Bij volledige toekenning ligt het risico bij de politie • Bij niet of onvolledige toekenning ligt het risico bij JenV; |
| 7 | Wijziging arbeidsvoorwaarden | Binnen de cao: JenV Buiten de cao: Politie |
| 8 | Uitval/ziekte medewerkers door de taakuitvoering | Politie |
| 9 | Het uitvoeren van activiteiten waarvoor geen opdracht is en welke niet gefinancierd zijn. | Politie |
| 10 | Extreme calamiteiten (Covid, MH17) | JenV |

1. Bedrijfsvoering

De politie is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het beheer en daarmee de bedrijfsvoering binnen de bestaande wet- en regelgeving en bestaande kaders vanuit JenV. De politie kan met de inrichting van de bedrijfsvoering en het risicomanagement invloed uitoefenen op de waarschijnlijkheid en de impact van het risico. Het risico is op basis hiervan toegewezen aan de politie. Ook bij de organisaties uit de benchmark zijn de risico's ten aanzien van de bedrijfsvoering toegewezen aan

de opdrachtnemer.

2. Wijziging beleid/wet- en regelgeving vanuit JenV

JenV stelt het beleid of de wet- en regelgeving op waaraan de politie moet voldoen of waarbinnen de politie haar taak moet uitvoeren. Een beleids- of wetswijziging kan een positieve of negatieve impact hebben op de financiën van de politie. Het risico voor de financiële gevolgen (incidenteel en structureel) van deze wijziging ligt bij JenV als veroorzaker van de wijziging van wet- en regelgeving.

Om te voorkomen dat JenV wordt verrast door de financiële gevolgen van een beleids- of wetswijziging voert de politie vooraf een integrale uitvoeringstoets uit zodat een totaal beeld ontstaat van de (financiële) effecten voor de politie. De uitvoeringstoets wordt bij voorkeur uitgevoerd in een vast format met vaste onderwerpen om de volledigheid te borgen en waarbij risico's en onzekerheden zijn benoemd. De uitvoeringstoets ondersteunt JenV bij besluitvorming omtrent de beleids- of wetswijzigingen. Het risico van wijziging van beleid en wetgeving ligt ook bij de benchmarkorganisaties bij de opdrachtgever. Ook bij de benchmarkorganisaties worden vooraf uitvoeringstoetsen uitgevoerd.

3. Wijziging beleid/wet- en regelgeving buiten JenV

Voor een beleids- of wetswijziging buiten JenV geldt in feite hetzelfde als voor een beleidswijziging van JenV. Het risico ligt dan bij de organisatie die de wijziging doorvoert. JenV is hierbij verantwoordelijk om te zorgen dat het andere departement ook de gevolgen van de beleidswijziging financiert.

4. Volumewijzigingen

Volumewijzigingen hebben betrekking op de onderliggende parameters die van invloed zijn op de werklast van de politie. Een voorbeeld is de stijging van de criminaliteit. De financiering van de politie is gebaseerd op capaciteit. De keuze voor de inzet van capaciteit ligt bij de gezagen. Een stijging van de criminaliteit heeft door het maken van keuzes binnen het budget geen financiële gevolgen. De

verantwoordelijkheid voor volumewijzigingen ligt ook bij de benchmark organisaties bij de opdrachtgever. Deze organisaties zijn over het algemeen bekostigd op basis van prijs en volumes, een stijging van het volume vertaald zich in een stijging van de mensen en middelen die de uitvoeringsorganisatie moet inzetten en daarmee een stijging van het budget. De organisaties verschillen daarmee van de politie omdat de politie capaciteit gefinancierd is.

5. Claims van derden

De uitvoering van de taken van de politie en de korpschef kan leiden tot claims van burgers of bedrijven bij de politie omdat de politie juridisch aansprakelijk is. Een bijvoorbeeld is schade die ontstaat door handelen van de politie. De politie is in het sturingsmodel verantwoordelijk voor de uitvoering van taken binnen wet- en regelgeving en de heeft deels invloed op deze claims door de wijze waarop zij haar taken uitvoert. Het risico komt derhalve voor rekening van de politie. De kosten van claims zijn ook onderdeel van de politiebegroting.

6. Loon- en prijsbijstelling

Dit betreft het risico dat de loon- en prijscompensatie die wordt uitgekeerd aan de politie onvoldoende is om de daadwerkelijke loon- en prijsstijgingen te compenseren. JenV ontvangt jaarlijks compensatie voor loon- en prijsbijstelling (het is voorgekomen dat deze niet is uitgekeerd). Indien de loon- en prijscompensatie

volledig door JenV wordt doorgegeven aan de politie ligt het risico bij de politie. Indien JenV de loon- en prijscompensatie niet volledig doorgeeft aan de politie, ligt het risico bij JenV. JenV neemt dan het initiatief om in overleg met de politie de opdracht of de operationele sterkte bij te stellen zodat deze past binnen het financiële kader. De politie brengt hierbij de (financiële) gevolgen van de voorstellen in beeld zodat JenV en de politie het zakelijk inhoudelijke gesprek kunnen voeren. Dit gesprek is onderdeel van de P&C-cyclus van de politie. Deze systematiek is gelijk aan de systematiek die wordt gehanteerd bij de benchmarkorganisaties.

7. Wijziging arbeidsvoorwaarden

De politie heeft een eigen cao. De MJenV sluit de cao af met de bonden. De KC heeft bij de laatste cao meegetekend. Een wijziging van de cao kan een financiële impact hebben. Voorbeelden zijn de toevoeging van de tijdelijke regeling vervroegd uittreden of de LFU. De MJenV draagt vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het afsluiten van de cao de financiële effecten. Als de politie buiten de cao om wijzigingen doorvoert in de arbeidsvoorwaarden en beloning, ligt het risico bij de politie. Een voorbeeld hiervan is een extra waarderingstoeslag buiten de cao om.

8. Uitval/ziekte medewerkers door de taakuitvoering

Het politiewerk leidt ertoe dat medewerkers (tijdelijk) uitvallen met ziekte of PTSS krijgen. Dit risico is volgens de politie nooit volledig te voorkomen. Wel kunnen keuzes in

de wijze waarop de politie haar taak uitvoert (het hoe) van invloed zijn op de omvang van het aantal medewerkers dat uitvalt. Het risico ligt derhalve bij de politie. De kosten van de uitval van medewerker door de taakuitvoering zijn onderdeel van de politiebegroting.

9. Het uitvoeren van taken die geen onderdeel zijn van de opdracht

De politietaken zijn relatief breed omschreven zoals 'het verlenen van hulp in nood'. Het risico bestaat dat de politie structureel activiteiten oppakt die verder weg staan van de politietaken. Het is aan de politie om te borgen dat zij geen activiteiten uitvoeren die geen onderdeel zijn van de opdracht. Eventuele kosten van dit risico komen derhalve voor rekening van de politie.

10. Onvoorziene extreme calamiteiten

Het is mogelijk dat er zich calamiteiten voordoen die onvoorzien zijn. Voorbeelden hiervan zijn de MH17 of Covid-19. Dit zijn calamiteiten waarvan redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat de politie dit zelfstandig kan dragen vanuit het eigen vermogen. Dit risico ligt daardoor bij JenV. De politie brengt indien deze calamiteiten zich voordoen de integrale financiële gevolgen in beeld voor het totale resultaat van de politie. JenV neemt vervolgens op basis van deze analyse een besluit over de hoogte van de compensatie.

3.3 Risicoverdeling geïdentificeerde risico's

In het onderzoek zijn door JenV en de politie in totaal twaalf risico's geïdentificeerd. De risico's zijn in een gezamenlijke sessie toegewezen aan JenV of de politie aan de hand van de eerder beschreven kaders. De verdeling is uiteindelijk vastgesteld door de stuurgroep van het onderzoek waarin JenV en de politie vertegenwoordigd zijn. In de onderstaande tabel is het risico omschreven en zijn de kans en de impact opgenomen waarbij de impact is geraamd door de politie. In bijlage II is een toelichting opgenomen bij de raming van de impact.

| # | Risico-omschrijving | Kans | Impact* | Type | Toewijzing |
|---|---|------|-----------------|-----------------|------------|
| 1 | Het risico van niet voldoen aan wet- en regelgeving, doordat de waarborgen in de systemen zoals de IV-systemen onvoldoende zijn, waardoor schadevergoedingen en additionele werkzaamheden om te voldoen aan wet- en regelgeving betaald moeten worden. | Hoog | < € 1 M | Bedrijfsvoering | Politie |
| 2 | Het risico dat het niet mogelijk is te waarborgen dat er voldoende en tijdige financiering is voor de taakstelling, doordat stuur- en beheersinformatie inadequaaf of ontijdig is, waardoor er onverwachte /ongewenste positieve/negatieve afwijkingen t.o.v. de ramingen/ begrotingen/budgetten zijn. | Laag | niet te ramen** | Bedrijfsvoering | Politie |
| 3 | Het risico dat het niet mogelijk is de continuïteit en vertrouwelijkheid van kritieke IV-systemen te waarborgen, doordat de beveiligingsmaatregelen ontoereikend zijn om een cyberaanval te voorkomen en er niet voldoende beheersingsmaatregelen zijn om de effecten van een cyberaanval te beperken, waardoor kosten ontstaan voor de reparatie van schade aan de systemen (terugzetten back-ups, vervangen hardware etc.). | Hoog | Tot € 200 M | Bedrijfsvoering | Politie |
| 4 | Het risico dat het niet mogelijk is de continuïteit en vertrouwelijkheid van kritieke IV-systemen te waarborgen, doordat controls en kaders ontbreken en/of niet adequaat zijn geïmplementeerd, waardoor boetes betaald moeten worden of workarounds moeten worden gemaakt of extra moet worden ingehuurd voor de reparatie. | Hoog | € 1 tot € 45 M | Bedrijfsvoering | Politie |

* Verwachte kosten die ontstaan als het risico zich voordoet.

** Lastig te ramen omdat tegenvallers in de begroting gecompenseerd kunnen worden met meevallers.

| # | Risico-omschrijving | Kans | Impact | Type | Toewijzing |
|---|--|--------|--|---------------------------------------|---|
| 5 | Het risico dat het niet mogelijk is de continuïteit en vertrouwelijkheid van kritieke IV-systemen te waarborgen, doordat de IV-vernieuwing vertraging oploopt, waardoor hoger uitvallende kosten in realisatie leiden tot budget/begrotingsoverschrijdingen. | Middel | Maximaal € 20 M | Bedrijfsvoering | Politie, gesprek hierover is onderdeel van de P&C-cyclus |
| 6 | Het risico dat het aankopen, beheren en onderhouden van materialen voor de operationele taakuitvoering niet financieel doelmatig/doeltreffend is, doordat er veranderingen optreden in de toegewezen taken a.g.v. politieke besluitvorming, waardoor lasten in de exploitatie stijgen door (des)investeringen. | Middel | < € 60 M | Wijziging beleid/wet en regelgeving | JenV of andere opdrachtgevende departementen voor bijvoorbeeld AVG |
| 7 | Het risico van een niet adequate balans tussen huisvesting en toegewezen taken, doordat er een versnelde veranderende opvatting is over thuis en op kantoor werken, waardoor investeringen en desinvesteringen benodigd zijn. | Middel | € 0 | Keuze in de uitvoering | De keuze om mee te gaan in de verandering vindt plaats in overleg met eigenaar. |
| 8 | Het risico dat niet wordt voldaan aan de veiligheidsagenda of de afspraken met het lokale gezag doordat er onvoldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is. Dit leidt normaliter tot hogere kosten voor inhuur maar omdat de politie capaciteit niet wordt aangeboden door de markt is dit niet mogelijk waardoor er geen financiële consequenties zijn maar bijvoorbeeld wel maatschappelijke gevolg. | Middel | € 0, het risico leidt tot lagere inzetbare capaciteit bij de politie. Dit heeft maatschappelijke effecten. | Bedrijfsvoering / uitvoering opdracht | Politie |
| 9 | Het risico om niet te voldoen aan de capaciteitsafspraken, doordat primaire capaciteit niet tijdig en adequaat kan worden opgeleid dan wel dat de door- en uitstroom niet aansluit bij de verwachtingen, waardoor er een financieel nadelige functiemix ontstaat of de kosten lager zijn omdat personeel niet beschikbaar is. | Hoog | € 0. zie risico 8 | Uitvoering opdracht | Politie met uitzondering van de functiemix. De automatische promotie is onderdeel van de arbeidsvoorwaarden |

| # | Risico-omschrijving | Kans | Impact | Type | Toewijzing |
|----|--|--------|------------|--|---|
| 10 | Het risico van het niet kunnen waarborgen van een veilige werkomgeving, waardoor medewerkers welzijnsschade oplopen bij de taakuitvoering en een schadelast vergoed dient te worden voor (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid of schadeclaims vanuit medewerkers. | Laag | € 10 - 20M | Uitval/ziekte medewerkers door de taakuitvoering | Politie |
| 11 | Het risico van het niet kunnen waarborgen van het welzijn van de medewerkers, doordat het beleid niet is ingericht om tijdig te anticiperen op ontwikkelingen in de formatie t.a.v. gezond werken, waardoor het ziekteverzuim oploopt en extra kosten moeten worden gemaakt om het verzuim terug te dringen. | Middel | € 10 - 20M | Uitval/ziekte medewerkers door de taakuitvoering | Politie |
| 12 | Het risico dat niet voldaan kan worden aan de capaciteitsafspraken (kwaliteit), doordat medewerkers moeten worden nageschoold door de versnelling van de opleiding en de verouderde lesstof en lesmiddelen, waardoor extra kosten voor nascholing worden gemaakt. | Laag | € 10 M | Uitvoering opdracht / curriculum is beleidswijziging | Reguliere opleiding en nascholing politie. Wijzigingen curriculum JenV. |

Resultaat Politie

| Jaar | Ontwikkeling algemene reserve in miljoenen |
|------|--|
| 2017 | + 64* |
| 2018 | - 7,6 |
| 2019 | + 4,6 |
| 2020 | - 4,6 |

* De stijging van de algemene reserve in 2017 is veroorzaakt door de inbrenging van de algemene reserve vanuit de Politie Academie van € 33M, de vrijval van de bestemmingsreserve ICT van € 29M en een positief financieel resultaat van € 2M.

In de risicoverdeling liggen tien risico's geheel of gedeeltelijk bij de politie. Dit omdat zes van de risico's betrekking hebben op bedrijfsvoering. Ook zijn de financiële gevolgen van enkele risico's op nul euro geraamd. Dit omdat het risico effect heeft op de operationele capaciteit van de politie die ingezet kan worden. Het is voor de politie niet mogelijk om extra agenten in te huren omdat de markt deze niet aanbiedt. Als deze risico's zich voordoen, heeft de politie minder capaciteit om in te zetten waardoor de prestatiedoelen mogelijk niet kunnen worden behaald. De financiële gevolgen zijn beperkt. Hooguit leidt het risico tot een toename van de overuren die kunnen worden gespaard of uitgekeerd. Maatschappelijk gezien kan een lagere inzetbare capaciteit wel gevolgen hebben. Het risico met de grootste impact is een geslaagde cyberaanval. Echter is het vervangen van een groot deel van de hardware een extreme calamiteit waarvan JenV de kosten draagt (zie verdeling per type risico).

De risico's 10 en 11 ten aanzien van het welzijn van de medewerkers zijn voorzien op de balans voor wat betreft beoordeelde dossiers ten aanzien van posttraumatische stress stoornis (PTSS). Het risico ziet toe op een stijging van het aantal PTSS dossiers ten opzichte van de huidige situatie. De politie geeft wel aan dat omdat, nog niet alle PTSS-dossiers die zich hebben gemeld, zijn voorzien op de balans (enkel de beoordeelde dossiers). Dit omdat personen nog ten delen in de smartengeldprocedure zitten, er nog geen medische eindsituatie bekend is,

mensen hersteld zijn en omdat mensen geen schadevergoeding willen.

3.4 Benodigd eigen vermogen

De onderzoekers is de vraag gesteld om vanuit het risicoprofiel een uitspraak te doen voor de benodigde hoogte van het eigen vermogen. De vraag of de huidige omvang van het eigen vermogen per 31 december 2020 binnen de bandbreedte van minimaal 1,5% of € 86M en maximaal 5% of € 287M voldoende is voor het opvangen van de risico's in enig jaar is beantwoord aan de hand van de aan de politie toegewezen risico's, de mate van waarschijnlijkheid en de hoogte van de impact. Dit omdat in het Besluit financieel beheer politie is vastgelegd dat het eigen vermogen alleen bestaat uit een algemene reserve. De algemene reserve is niet vrij opneembaar en toevoegingen en onttrekkingen aan de algemene reserve vinden plaats vanuit de resultaatsbestemming. De algemene reserve heeft daarmee in feite het doel om schommelingen in het resultaat op te vangen. Schommelingen die mede worden veroorzaakt door de geïdentificeerde risico's. De vorming van een bestemmingsreserve of -fonds vanuit de algemene reserve is binnen het huidige Besluit financieel beheer politie niet mogelijk.

Uit de risico analyse komt naar voren dat de hoogste impact van een risico dat gedragen wordt door de politie € 45M bedraagt voor de reparatie van systemen bij

continuïteitsproblemen. De overige risico's hebben een impact van maximaal € 30M. Het is te verwachten dat alle risico's zich niet gelijktijdig voordoen. Derhalve dient het eigen vermogen voldoende te zijn om enkele risico's tegelijk op te vangen.

Aanvullend heeft de politie naast de algemene reserve ook de mogelijkheid om risico's binnen de begroting van het lopende jaar op te vangen. Gelet op de resultaten tussen 2017 en 2020 schommelt het resultaat van de politie binnen de € 10M. In deze jaren hebben zich ongetwijfeld risico's voorgedaan waardoor geconcludeerd kan worden dat de politie in staat is om ook enige risico's binnen de lopende begroting op te vangen. De onderzoekers merken hierbij op dat in 2018 de voorziening voor jubilea buiten de balans is geplaatst waardoor € 76M vrij is gevallen ten gunste van het resultaat. Dit omdat het volgens de politie een voorziening was waarbij de jaarlijkse dotaties ongeveer gelijk waren aan de jaarlijkse uitgaven. Ook is er in 2019 voor gekozen om de regeling voor de levensfase uren (LFU) buiten de balans te houden. Dit laatste betreft een regeling die per 1 juli 2019 is ingegaan en waarbij het nog onduidelijk is welk deel van de LFU-verplichtingen tot uitgaven komt. Op beide wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4 en 5. Naast deze twee bijzonderheden is de politie volgens de onderzoekers in staat om de risico's binnen de begroting en met het huidige weerstandsvermogen op te vangen en er geen aanleiding is om de maximering van 5% te wijzigen.

De maximalisatie van het eigen vermogen op 5% van de gemiddelde bijdragen van de laatste drie jaar voorafgaand aan het jaar waarover het eigen vermogen wordt berekend, is een percentage dat ook bij de benchmarkorganisaties en breder binnen de Rijksoverheid wordt gehanteerd. De onderzoekers constateren, dat ook op basis van de benchmark er geen aanleiding is om het huidige percentage van 5% aan te passen.

Onderzoek Risicoverdeling Politie en Besluit financieel beheer politie

4: Besluit financieel beheer in historische en wetstechnische context



Leeswijzer

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Politiewet 2012
- 4.3 Regeling financieel beheer
- 4.4 Besluit financieel beheer politie
- 4.5 Wijzigingen Besluit financieel beheer
- 4.6 Benchmark

Besluit financieel beheer in historische en wetstechnische context

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 en 5 is een beschrijving en een analyse gegeven van het Besluit financieel beheer politie. Hoofdstuk 4 beschrijft het ontstaan van het besluit, de inhoud van het besluit en de wijzigingen tot op heden. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de financiële gevolgen van het besluit voor de jaarrekening van de politie, waarna in hoofdstuk 6 het advies ten aanzien van het Besluit is opgenomen.

De jaarrekening van de politie wordt opgesteld in overeenstemming met de Politiewet 2012 en het Besluit financieel beheer politie van 1 juli 2015 (gewijzigd per 13 december 2019 door algemene maatregel van bestuur). Voor zover in het besluit niet anders is bepaald, wordt hierin aangesloten bij de grondslagen voor de verslaggeving, neergelegd in Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en uitgewerkt in de door de Raad voor de Jaarverslaggeving uitgegeven Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (inclusief RJ 640 Organisaties zonder winststreven). Dit onderzoek richt zich in de hierna volgende paragrafen op de hoofdstukken vijf en zes van het besluit. Deze hoofdstukken handelen over respectievelijk de jaarrekening (inclusief de daarin begrepen voorzieningen), het liquiditeitsmanagement en het eigen vermogen.

Achtereenvolgens wordt hierna het Besluit financieel beheer politie in wetstechnische en historische context geplaatst. Vanuit het perspectief van de Politiewet 2012 gaan we in de op de Regeling financieel beheer als prefiguratie van het Besluit financieel beheer. Vervolgens gaan wij nader in op het Besluit financieel beheer en de wijzigingen die dit besluit heeft ondergaan in de periode vanaf inwerkingtreding.

4.2 Politiewet 2012

In de Politiewet 2012 zijn in de artikelen 33 tot en met 37 de hoofdlijnen van de beleids- en beheerscyclus van de politie vastgelegd. Naar aanleiding van artikel 30, tweede lid, van de Politiewet 2012 worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over het financieel beheer van de politie. Het besluit (initieel een regeling, zie par. 1.2.2) stelt regels rondom het tijdschema van de begroting, de managementrapportages en de jaarrekening, de bijdragen op grond van artikel 33 van de Politiewet 2012, het aangaan van leningen en de omvang van het eigen vermogen.

De artikelsgewijze toelichting ten aanzien van artikel 30 geeft weer dat bij het opstellen van regels rondom het financieel beheer van de politie zoveel mogelijk zal worden

aangesloten bij de krachtens de Comptabiliteitswet 2001 (inmiddels Comptabiliteitswet 2016) gestelde bepalingen met betrekking tot batenlastendiensten (later: agentschappen). In verband daarmee geschiedt het opstellen van deze regels in overleg met de Minister van Financiën. Het is van belang te onderstrepen dat de wetgever reeds in het vergaderjaar 2010-2011 het van wezenlijk belang vond om voor het financieel beheer van de politie aan te sluiten bij bestaande en reeds uitvoerig doorontwikkelde wet- en regelgeving.

4.3 Regeling financieel beheer

De Regeling financieel beheer, onverkort werkzaam van 1 januari 2013 tot en met 30 juni 2015, kan in samenhang met de Regeling beheer politie en het Besluit verdeling sterkte en middelen politie gezien worden gezien als de opvolger van de regels die onder de Politiewet 1993 in het Besluit financiën regionale politiekorpsen en het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen waren neergelegd. Bij het opstellen van deze regeling is zoveel mogelijk aangesloten bij de gestelde bepalingen met betrekking tot baten- en lastendiensten. In verband daarmee is deze regeling, overeenkomstig hetgeen daarover is opgemerkt in de eerste nota van wijziging bij het wetsvoorstel Politiewet 2012, in overleg met de Minister van Financiën tot stand gekomen. Ook toekomstige wijzigingen van deze regeling zijn steeds in overleg met de Minister van Financiën tot stand gebracht.

Artikel 17 van de regeling geeft aan dat het eigen vermogen uitsluitend uit een algemene reserve bestaat. Artikel 20 vervolgt met een zestal bepalingen gerelateerd aan het eigen vermogen, waarin allereerst het eigen vermogen wordt voorzien van een boven- en ondergrens. Minimaal 0% en maximaal 5% van de gemiddelde bijdragen van de laatste drie jaar voorafgaand aan het jaar waarover het vermogen wordt berekend. Aansluitend wordt gedefinieerd wat er bij onder- of overschrijding plaatsvindt. In het geval van een negatief eigen vermogen dient het Ministerie van Justitie en Veiligheid in haar eigen begroting aan te geven hoe het negatieve eigen vermogen van de politie door de Minister zal worden hersteld binnen het lopende begrotingsjaar. Daarbij voert de Minister overleg met de korpschef over te nemen maatregelen.

Een interessante observatie in relatie tot de toelichting op de regeling is dat de bufferfunctie van het eigen vermogen een eigenstandige plaats krijgt in de regeling door middel van de bepaling die is opgenomen onder artikel 20 lid 4. De wetgever geeft aan dat: "Als het eigen vermogen daalt tot onder de grens van 1,5% (exclusief het bedrag uit lid 3), dreigt de bufferfunctie weg te vallen en moet de korpschef aangeven op welke wijze hij het eigen vermogen binnen twee jaar wil versterken. De korpschef stelt hiertoe een plan van aanpak op om binnen twee jaar weer boven de 1,5% uit te komen."

De toelichting op de regeling geeft weer dat het uitgangspunt voor artikel 20 een goede financiële

startpositie van de politie en een adequate financiering door de Minister betreft. Daarom is gekozen voor een bandbreedte van het eigen vermogen voor de politie. Het maximum van 5% is een gebruikelijk percentage voor het Ministerie van Financiën in het kader van de regeling agentschappen zoals deze per 1 januari 2013 in werking is getreden.

Artikel 18 van de regeling gaat kort in op voorzieningen. De Minister kan in de jaaraanschrijving aanwijzingen geven met betrekking tot het vormen van voorzieningen met inachtneming van artikel 374, vierde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 374 handelt over verplichte voorzieningen op de balans. Het vierde lid geeft weer welke voorzieningen in ieder geval afzonderlijk worden opgenomen. Dit zijn voorzieningen voor belastingverplichtingen en voorzieningen voor pensioenverplichtingen. Dit geheel in lijn met het voorzichtigheidsprincipe. Het voorzichtigheidsprincipe houdt in dat verliezen moeten worden genomen zodra deze te voorzien zijn en winsten pas als deze gerealiseerd zijn.

Over door regelgeving niet verplicht gestelde voorzieningen (bijvoorbeeld een huisvestingsvoorziening) kan de Minister conform de regeling dus afzonderlijke besluiten nemen of deze wel of niet moeten worden opgenomen in de jaarrekening van de politie. De Minister dient deze aanwijzing(en) op te nemen in zijn jaaraanschrijving*.

De regeling bevat twee grote (tijdelijke) uitzonderingen. De eerste ziet toe op ICT. In afwijking van artikel 17 was in de openingsbalans per 1 januari 2013 een bestemmingsreserve ICT van maximaal € 326M toegestaan. Deze bestemmingsreserve was toegestaan voor het 'Aanvalsplan ICT' van € 326M. Met de uitvoering van het project 'Aanvalsplan ICT' is de bestemmingsreserve jaarlijks vanaf 2013 in omvang afgenomen. De reserve is per ultimo 2017 van de balans gehaald. De tweede uitzondering ziet toe op het eigen vermogen in de eerste vijf jaar. Artikel 23 van de regeling stelt dat het eigen vermogen voor het genoemde aantal jaren na 1 januari 2013 maximaal 7,5% van de gemiddelde bijdragen mag zijn omdat het eigen vermogen bij de vorming van de politie hoger was dan 5% van de gemiddelde bijdragen.

Na de inwerkingtreding van de Regeling financieel beheer in januari van 2013 dient zich in februari van datzelfde jaar een eerste wijziging aan die gerelateerd is aan het vermogen van de politie. De wijziging is voornamelijk gericht op de voorziening voor groot onderhoud van gebouwen. De toelichting op de wijziging geeft weer dat een groot deel van de regionale politiekorpsen een voorziening groot onderhoud van gebouwen kenden. Een ander deel kende een dergelijke voorziening niet. Dat maakt het volgens de wetgever conform titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (titel 9 BW2) niet mogelijk om op de balans van de politie een voorziening op te nemen.

*Besluit beheer politie Artikel 45: De Minister zendt de korpschef jaarlijks vóór 1 december een jaaraanschrijving. De jaaraanschrijving heeft betrekking op de managementrapportages, bedoeld in Besluit beheer politie artikel 47, eerste lid, op de voorbereidende werkzaamheden door de korpschef ten behoeve van het beheersplan en het jaarverslag en de daarvoor nodige informatie, alsmede op de in artikel 3 van het Besluit financieel beheer politie bedoelde onderwerpen.

De tijdelijke oplossing voor deze situatie werd gevonden in het optellen van de door de regiokorpsen gereserveerde bedragen in de balans van de politie per ultimo 2013 en opgenomen onder de aanduiding 'tijdelijke bestemmingsreserve groot onderhoud gebouwen'. Een tweede wijziging van de regeling vindt plaats in hetzelfde jaar. Door de politie zelf ontwikkelde software wordt niet geactiveerd onder materiële vast activa, maar verantwoord in de exploitatie. De impact hiervan op de in de regeling opgenomen maximering van de bestemmingsreserve ICT is dat deze maximering verhoogd wordt naar € 365,6M.

4.4 Besluit financieel beheer politie

Het Besluit financieel beheer politie, onverkort werkzaam van 1 juli 2015 tot en met heden, hangt samen met het Besluit beheer politie op grond van artikel 30, eerste lid, van de Politiewet 2012 en het Besluit verdeling sterkte en middelen politie op grond van artikel 36 van die wet. Het Besluit beheer politie behelst in hoofdzaak de inrichting van de politie. Daarnaast bevat dit besluit regels ten aanzien van informatie welke niet gerelateerd zijn aan de financiële beleids- en beheerscyclus. Het Besluit verdeling sterkte en middelen regelt de vaststelling van de sterkte en de verdeling daarvan over de onderdelen van de politie door de Minister van Justitie en Veiligheid. Aanvullend op de genoemde regelgeving zijn in diverse documenten de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de politie en JenV vastgelegd. Daarmee zijn ook de werkprocessen rond de financiële beleids- en

beheerscyclus geregeld. De regels in het Besluit zijn nagenoeg geheel ontleend aan de Regeling financieel beheer politie. Bij het opstellen van deze regels is door de wetgever zoveel mogelijk aangesloten bij de gestelde bepalingen met betrekking tot baten- en lastendiensten.

Artikel 13 van het Besluit financieel beheer politie stelt dat het eigen vermogen van de politie uitsluitend uit een algemene reserve bestaat. Dit artikel geeft de hoofdregel voor de politie ten aanzien van het eigen vermogen. De wetgever betoogt dat in de situatie dat de reorganisatie van de politie is afgerond, het gezien de aard van het politiewerk en de inrichting van de organisatie niet nodig is om reserves aan te houden als onderdeel van het eigen vermogen anders dan in de vorm van een algemene reserve.

In artikel 14 volgt een aantal bepalingen voor het liquiditeitsmanagement, waarna artikel 15 lid 1 vervolgd met de reeds vanuit de Regeling financieel beheer bekende begrenzing van het eigen vermogen en de gevolgen van onder- en overschrijding van deze grenzen voor zowel opdrachtnemer als eigenaar. Ook hier is er sprake van een separate bepaling die waarborgt dat de bufferfunctie van het eigen vermogen geactiveerd wordt. In de overgangs- en slotbepalingen komt afsluitend aan bod dat er een bestemmingsreserve voor ICT van maximaal € 366M is toegestaan, dit een tijdelijke reserve betreft en het eigen vermogen van de politie gedurende de eerste vijf jaar na 1 januari 2013 maximaal 7,5% van de gemiddelde bijdragen mag zijn.

4.5 Wijzigingen Besluit financieel beheer politie

Het Besluit financieel beheer is twee keer betekenisvol gewijzigd.

De eerste betekenisvolle wijziging van het Besluit financieel beheer politie binnen de reikwijdte van dit onderzoek treedt in werking op 1 januari 2018. Het betreft de toevoeging van een bepaling waarbij om redenen van doelmatigheid kan worden afgeweken van artikel 374 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Indien er afgeweken wordt, worden de redenen van doelmatigheid vermeld in de jaarrekening. Dotatie, onttrekking en vrijval van voorzieningen worden vermeld en afzonderlijk toegelicht in de jaarrekening.

In de toelichting op deze wijziging laat de wetgever blijken dat er tussen de werkwijze bij de politie en die van agentschappen ten aanzien van het opnemen van voorzieningen een verschil in praxis zit. Het betreft met name het wel of niet opnemen van voorzieningen op basis van doelmatigheid. Hoe dit doelmatigheidsbegrip exact ingevuld dient te worden, probeert de wetgever in het vervolg te duiden:

“Dit betekent dat afgewogen dient te worden of de administratieve last van opname opweegt tegen de meerwaarde van de voorziening. Verder wordt het opnemen van een voorziening niet doelmatig geacht

wanneer sprake is van uitgaven met een jaarlijks terugkerend en constant karakter of van risico's met een geringe materiële impact. Deze afwijkmogelijkheid en toelichting is conform art. 27, zesde lid van de Regeling agentschappen.”

De toelichting op de wijziging van het besluit is aangegeven dat De Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (hierna: NBA) is geconsulteerd. De NBA geeft aan dat zij de indruk hebben dat met deze wijziging aanpassingen worden gepleegd op algemene verslaggevingskaders en dat de voorgestelde wijziging niet geheel past in de doelstelling van maatregel 7.5 Aanpassing sectorspecifieke verslaggevingsregels uit het NBA-rapport In het Publiek Belang. De wetgever besluit het NBA advies niet te volgen met het argument dat het Besluit financieel beheer politie specifiek van toepassing is op de politie, waarvan bij de totstandkoming van de Politiewet 2012 is aangegeven dat de verantwoordingsregels zoveel als mogelijk zullen aansluiten bij die van agentschappen. Met de wijziging komen de verslaggevingsregels bij de politie volgens de wetgever meer in lijn met wat bij agentschappen en binnen de overheid gebruikelijk is (harmonisatie).

De tweede wijziging is eind 2019 met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2019 doorgevoerd. De wijziging had betrekking op artikel 11 van het besluit:

- Om redenen van doelmatigheid kan worden afgeweken van artikel 374 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. In dat geval worden de redenen van doelmatigheid vermeld in de jaarrekening. Dotatie, onttrekking, vrijval van voorzieningen worden vermeld en afzonderlijk toegelicht in de jaarrekening. Dit lid is niet van toepassing op levensfase-uren als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder rr, van het Besluit algemene rechtspositie politie.
- Op de balans wordt een voorziening voor levensfase-uren als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder rr, van het Besluit algemene rechtspositie politie opgenomen, voor zover door levensfase-uren verwachte uitgaven ontstaan.

De toelichting op deze wetwijziging geeft een uiteenzetting van de werking van de levensfase-uren. Het uitgangspunt is dat een toegekend levensfase-uur bij opname altijd een uur verlof vertegenwoordigt. Ook als tussen toekenning en opname een lange periode zit. Een belangrijk kenmerk van de levensfase-uren is dat deze gedurende de aanstelling alleen te gebruiken zijn voor verlof; uitbetaling in geld van opgebouwde levensfase-uren gedurende de aanstelling is niet mogelijk. Uitsluitend bij overlijden, ontslag vanwege arbeidsongeschiktheid en tussentijds vertrek is sprake van financiële afwikkeling. De wetgever betoogt dat gelet op het bijzonder karakter van de levensfase-uren er in de balans geen verplichting (in de zin van een voorziening) hoeft te worden opgenomen voor het saldo per jaareinde met betrekking tot nog niet

opgenomen levensfase-uren. Er wordt alleen een verplichting (in de zin van een schuld) opgenomen voor zover het deel van levensfase-uren naar verwachting uitgaven met zich meebrengt, zoals het geval is bij overlijden, ontslag vanwege arbeidsongeschiktheid en tussentijds vertrek (zie artikel 30d, eerste en derde lid, van hoofdstuk V.A. van het Besluit algemene rechtspositie politie).

Met deze aanpassing wordt een specifieke invulling aan artikel 374, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek gegeven waarbij voor het deel dat niet tot uitbetaling leidt (niet waarschijnlijk of vaststaand) geen verplichting (in de zin van een voorziening) in de balans wordt opgenomen. Er wordt hiermee zowel recht gedaan aan de specificiteit van de regeling levensfase-uren als het stelsel van financiering wat binnen de overheid wordt gehanteerd. De mogelijkheid om de aspecten van doelmatigheid af te wegen bij het treffen van voorzieningen, zoals voorzien in artikel 11, tweede lid, eerste volzin van het Besluit financieel beheer politie, zou kunnen betekenen dat de voorziening levensfase-uren (ook voor het deel dat betrekking heeft op de verwachte uitgaven) niet op de balans van de politie zou kunnen worden opgenomen. Deze mogelijkheid wordt met de aanvulling op het tweede lid nadrukkelijk uitgesloten.

4.6 Benchmark

In het onderzoek is een benchmark uitgevoerd met andere overheidsorganisaties. De benchmark had betrekking op de risicoverdeling tussen de uitvoeringsorganisatie en het departement. Vanuit de benchmark komen ten aanzien van het Besluit financieel beheer weinig bijzonderheden naar voren. Samengevat concluderen de onderzoekers het volgende:

- De benchmarkorganisaties volgen BW 2 Titel 9 en JR waarop uitzonderingen zijn gemaakt ten aanzien van de wijze van presentatie van de baten en lasten in de jaarrekening zodat deze aansluiten bij de informatiebehoefte van het ministerie en het veld.
- De regelgeving omtrent verslaggeving wordt niet of nauwelijks aangepast. De verslaggevingsregels staan ook minder ter discussie dan bij de politie.
- Het verschilt per organisatie of een voorziening is opgenomen op de balans. Voorbeelden voor niet op de balans opgenomen voorzieningen of verplichtingen zijn jubilea, verlofdagen en huurcontracten. De keuzes om voorzieningen wel of niet op te nemen op de balans zijn vaak historische bepaald bij de vorming van de organisaties. De voorzieningen en het voorzieningenbeleid zijn over het algemeen geen onderwerp van discussie tussen het departement en het ministerie.
- Het eigen vermogen is voor alle organisaties begrensd op 5% van de opbrengsten. Een eventueel negatief eigen vermogen moet worden aangevuld door het

ministerie. Dit is in lijn met de huidige maximering van het eigen vermogen van de politie.

- Het komt voor dat er bestemmingsreserves worden gevormd voor bijvoorbeeld investeringen in ICT. De bestemmingsreserves zijn gevormd omdat in het verleden middelen beschikbaar waren.

Voor de inrichting van het Besluit financieel beheer politie kan hieruit het volgende worden afgeleid:

- De huidige discussie tussen JenV en de politie omtrent de verslaggeving en aanpassing van het Besluit financieel beheer speelt minder bij de benchmark organisaties.
- De organisaties trachten aan te sluiten bij BW 2 Titel 9 en de JR. Eventuele uitzonderingen historisch bepaald waarbij de verslaggevingsregels geen of minder onderwerp zijn van discussie.
- De huidige maximering van het eigen vermogen van de politie van 5% van de opbrengsten is gebruikelijk binnen de overheid. De onderzoekers zien op basis van de benchmark geen aanleiding om van de huidige maximering aan te passen.
- Het is mogelijk om voor specifieke onderwerpen bestemmingsreserves te vormen. Gelijk aan de bestemmingsreserve ICT die in het verleden bij de politie was gevormd.

Onderzoek Risicoverdeling Politie en Besluit financieel beheer politie

5: Besluit financieel beheer in financiële context

The EY logo is located in the bottom right corner of the slide. It consists of the letters 'EY' in a bold, white, sans-serif font, with a yellow diagonal line element above the 'Y'.

| <u>2020</u> | |
|---|--------------------------------|
| Eigen vermogen | |
| Algemene reserve | <u>172.441</u> |
| | <u>172.441</u> |
| Vorzieningen | |
| Voorziening FLO | 21.675 |
| Voorziening Inkoopmax | 195.100 |
| Voorziening Overige personele vz. | |
| | <i>WIA</i> 54.860 |
| | <i>VGW</i> 117.853 |
| | <i>WW WAO Wachtgeld</i> 75.261 |
| Voorziening RVU | 178.538 |
| Voorziening LFU | <u>PM</u> |
| | <u>643.287</u> |
| Kortlopende schulden | |
| Vakantiegeld/verlof en overuren | 344.012 |
| Niet in de balans opgenomen verplichtingen | |
| Levensfase-uren (LFU) | 354.914 |
| Langdurig zieken | 16.900 |
| Jubilea | <u>184.690</u> |
| | <u>556.504</u> |

Besluit financieel beheer in financiële context

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is het Besluit financieel beheer politie toegelicht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële vertaling van het Besluit naar creditzijde van de balans (eigen vermogen, voorzieningen, kortlopende schulden en niet in de balans opgenomen verplichtingen (NIDBOV)).

De tabel in de kantlijn geeft de meest recente situatie weer omtrent het eigen vermogen en de voorzieningen, dan wel de niet in de balans opgenomen verplichtingen. Het eigen vermogen bestaat uit de algemene reserve van € 172M of 3% waarmee de politie ruim voldoet aan haar bufferfunctie (1,5% = € 86M). De voorzieningen op de balans komen voort uit de regeling Functioneel Leefstijdsontslag (FLO), de regeling Inkoop Max, overige personele voorzieningen en de Regeling Vervroegde Uittreding (RVU) met een totale waarde van € 643M. De kortlopende schulden bestaan uit het vakantiegeld en de verlof- en overuren. De NIDBOV bestaan uit de recent ingevoerde regeling Levensfase-uren (LFU), de verplichting voor langdurig zieken en de in 2017 off-balance gehaalde verplichting voor jubilea.

5.2 Typen financiering

Uit verkregen documentatie blijkt dat de manier van financieren van de genoemde regelingen en daarmee indirect de voorzieningen verschilt. Bij de FLO is er sprake

van financiering van het volledige bedrag door JenV bij start, in de tijd is de financiering van de regeling voor de politie. De regeling Inkoop Max daarentegen wordt volledig vergoed door JenV. Voor de RVU wordt een derde type financiering gebruikt. Het bedrag is bij start wordt ten dele gefinancierd door JenV en dotaties in de tijd dienen door de politie opgevangen te worden. De verwerkingsmethodiek in de jaarrekening door de politie is voor genoemde financieringstypen identiek. De vorderingen op JenV worden opgenomen aan de debetzijde van de balans en de voorzieningen op de creditzijde van de balans.

Naast deze drie typen directe financiering door het JenV is er bij de politie ook sprake van indirecte financiering door het JenV. Dit betreft de overige personele voorzieningen. De aanvraag van deze financiering verloopt via de reguliere begrotingscyclus zoals hoofdzakelijk beschreven in het Besluit financieel beheer hoofdstukken 2 en 3. Daarmee landen de baten die dienen ter financiering van de dotaties in de algemene bijdrage.

Voor de voorzieningen die buiten de balans zijn geplaatst, is geen financiering noodzakelijk. Dit is een tijdelijk voordeel van het buiten de balans plaatsen van verplichtingen. De financiering wordt hiermee echter wel een zaak van de toekomst.

| Voorziening | Type financiering |
|---------------------------------|--|
| FLO | Volledige vergoeding regeling bij de start van de regeling door JenV. In de tijd voor de politie. |
| Inkoop Max | Volledige vergoeding door JenV. |
| RVU | Het bedrag bij start wordt ten dele gefinancierd door JenV en dotaties in de tijd dienen door de politie opgevangen te worden. |
| Overige personele voorzieningen | Via de reguliere begrotingscyclus. |
| Buiten balans | Geen financiering. |

Ook leiden de verplichtingen op dit moment al tot uitgaven, bijvoorbeeld doordat de LFU uren worden uitbetaald bij uitdiensttreding, arbeidsongeschiktheid en overlijden.

Samengevat is in de huidige keuzes ten aanzien van de gevormde voorzieningen of NIBOV geen consistente lijn zichtbaar in de wijze van financiering en daarmee de verwerking in de balans. De achtergrond hiervan is dat op het moment dat bijvoorbeeld een nieuwe arbeidsvoorwaardelijke regeling wordt opgenomen in de cao pas bij de verantwoording de volledige financiële consequenties (volledig) zichtbaar worden. Het vormen van een voorziening op de balans komt ten laste van het eigen vermogen waardoor het eigen vermogen onder de grenzen kan komen en JenV dit moet financieren. Binnen de beschikbare middelen wordt een ad hoc oplossing in de verslaggeving door een aanpassing van het Besluit financieel beheer politie wat niet leidt tot een consistente lijn. De inconsistentie leidt ertoe dat afhankelijk van of een medewerker van de politie ervoor kiest om zijn verlofuren in de LFU of RVU in te brengen, de politie een dotatie moet doen aan een voorziening (RVU) of niet (LFU).

5.3 Wensen en denkrichtingen

De interviews en gesprekken met JenV en de politie geven het beeld dat er zowel bij de politie als bij JenV waardering is voor het huidige Besluit financieel beheer politie. Wel is

er behoefte aan het bijvullen of polijsten van de huidige afspraken.

Wensen en denkrichtingen van de politie

Vanuit de politie is er de behoefte aan een herijking waarbij “bepaalde regels anders geformuleerd” en of “bepaalde regels buiten werking gesteld” kunnen worden. Argumenten die genoemd worden voor deze herijking hebben betrekking op het vreemd zijn van de huidige regels (met name gebaseerd op BW/RJ) aan de context waarbinnen de politie opereert. Met deze context wordt in de interviews en gesprekken vaak bedoeld op de staats- en bestuursrechtelijke context van de politie als organisatie met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid *sui generis*. Hiermee wordt impliciet een verband aangebracht tussen de staats- en bestuursrechtelijke verschijningsvorm van de politie en de, door het Besluit financieel beheer politie van toepassing verklaarde, verslaggevingsregels.

Een tweede betekenis van het begrip context wordt ingekleurd door de tegenstelling tussen de commerciële sector en de publieke sector. De huidige regels zijn in de ogen van verschillende geïnterviewden vooral gestoeld op de behoeften van bedrijven in de commerciële sector. Samenvattend kan gesteld worden dat het beeld leeft dat de politie als publieke organisatie werkt met verslaggevingsregels die gemaakt zijn voor commerciële organisaties, terwijl de politie zelfs binnen het publieke domein al ‘een soort op zichzelf’ is.

Een derde argument voor het bijvullen van de huidige afspraken heeft betrekking op plaatsen van grote bedragen op de balans die niet ingezet kunnen worden voor de operatie. De heersende opvatting hierachter is dat de politie in de afgelopen jaren dotaties heeft gedaan aan het eigen vermogen en voorzieningen, maar dit geld niet kan worden aangewend voor de taakuitvoering. Het is volgens een aantal geïnterviewden niets anders dan het “oppotten van belastinggeld ...” en “dood geld op de balans”.

Een voorbeeld uit de praktijk is volgen een geïnterviewde het saldo met verlofuren. Medewerkers van de politie nemen geen verlof op en de politie wordt geacht de verlofrechten als voorziening op de balans op te nemen om de medewerkers in de toekomst het verlof uit te betalen. In de praktijk wordt verlof bijna nooit uitbetaald. Dat verlof dat wordt gewoon opgenomen waar geen gederfde inkomsten tegenover staan omdat er minder diensten worden gedraaid.” Het is meer een capaciteitsvraagstuk en geen financieel vraagstuk.”

Wensen en denkrichtingen van JenV

Vertegenwoordigers van JenV geven aan dat ze discussie over het eigen vermogen en voorzieningen herkennen. Men wil zeker ‘mee voelen met gevallen waarin er dingen op de balans gezet worden die nooit tot uitbetaling komen’. Het gaat in de ogen van deze medewerkers echter te ver om alle voorzieningen vrij te laten vallen. Op korte termijn ‘een zak geld, ... maar in de toekomst voor een

probleem.’ Concluderend wordt gesteld: “alleen dat deel op de balans dat een redelijke kans heeft op uitbetaling.” Een geïnterviewde geeft aan dat voor wat betreft de behandeling van voorzieningen nu gekeken wordt vanuit het perspectief van “wat vinden we bestuurlijk of beleidsmatig fijn. En gaan dan kijken hoe dit past binnen regelgeving. Eigenlijk verkeerd om.” De toekomstige situatie zou er één moeten zijn waarin de logica van de gekozen verslaggevingsregels leidend is. “Niet shoppen in je eigen stelsel zolang het jou uitkomt.” Uit verschillende gesprekken met betrokkenen bij JenV blijkt dat aan de algemene regel om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij BW/RJ relatief veel waarde gehecht wordt.

De opvattingen ten aanzien van het eigen vermogen vanuit JenV zijn eveneens meervoudig. Enerzijds zijn er medewerkers die verwijzen naar de gemaakte afspraken in het Besluit en de verankering van deze afspraken in onder meer de Regeling agentschappen en Comptabiliteitswet. Andere geïnterviewden bekijken het vraagstuk van het eigen vermogen en de beklemming en begrenzing hiervan vanuit het perspectief van kwaliteit. Een lager eigen vermogen kan in hun ogen zorgen voor meer transparantie. Dit vanuit de gedachte dat er minder schokken opgelost kunnen worden door dit lagere eigen vermogen en dat hierdoor de politie veelvuldiger in gesprek zal treden met JenV. Aan de andere kant wordt een lager eigen vermogen gezien als risico. Het uitgangspunt is om ‘voor iedereen een win-win situatie te creëren”.

Scenario 1: Huidige situatie

| | Scenario 1 | |
|---|----------------|----------------|
| | 2020 | 2021 |
| Eigen vermogen | | |
| Algemene reserve | 172.441 | 172.441 |
| Bestemmingsreserve ICT | - | - |
| | 172.441 | 172.441 |
| Voorzieningen | | |
| Voorziening FLO | 21.675 | 19.000 |
| Voorziening Inkoopmax | 195.100 | 101.000 |
| Voorziening Overige personele vz | | |
| WIA | 54.860 | 70.839 |
| VGW | 117.853 | 144.066 |
| WW WAO Wachtgeld | 75.261 | 86.093 |
| Voorziening RVU | 178.538 | 142.830 |
| Voorziening LFU | PM | PM |
| Voorziening langdurig zieken | | |
| Voorziening Jubilea | | |
| | 643.287 | 563.828 |
| Kortlopende schulden | | |
| Vakantiegeld/verlof en overuren | 344.012 | 363.168 |
| Niet in de balans opgenomen verplichtingen | | |
| Levensfase-uren (LFU) | 354.914 | 470.872 |
| Langdurig zieken | 16.900 | 16.900 |
| Jubilea | 184.690 | 184.690 |
| | 556.504 | 672.462 |

Samenvattend kan gesteld worden dat de politie de wens heeft om zo min mogelijk middelen op de balans te plaatsen, die niet (op korte termijn) tot uitbetaling komen. De politie ziet mogelijkheden om de middelen optimaal te benutten. JenV wil meedenken, maar heeft ook de wens om zoveel mogelijk aan te sluiten bij BW/RJ. Het eigen vermogen heeft voor de politie idealiter geen tussen- en bovengrens (i.e. 1,5% en 5%) . Ook hier sluit JenV bij voorkeur zoveel mogelijk aan bij geldende wet- en regelgeving, maar is bereid om te luisteren waar mogelijk.

5.4 Mogelijke scenario's

Vanuit de wensen en denkrichtingen van de politie en JenV zijn een tweetal uitersten te herleiden. Het eerste uiterste borduurt voort op de wens van de politie om zo min mogelijk voorzieningen op de balans te plaatsen. Het andere uiterste is de wens van JenV om zoveel mogelijk aan te sluiten bij van toepassing zijnde wet- en regelgeving (BW/RJ). Tussen deze twee uitersten zijn een tweetal tussenopties te onderscheiden. Een voor de hand liggende optie is die van het handhaven van de huidige situatie. Een tweede tussenoptie is het volgen van de recent geïntroduceerde LFU-methodiek. In deze methodiek wordt alleen het deel dat leidt verwachte uitgaven op de balans geplaatst.

Uit voorgaande volgen een viertal scenario's:

1. Het eerste scenario betreft het handhaven van de

huidige situatie waarbij het mogelijk blijft om per nieuw geval de afweging te maken hoe om te gaan met de ontstane verplichting.

2. Het tweede scenario betreft het niet opnemen van voorzieningen op haar balans door de politie.
3. Het derde scenario betreft een veralgemening van de positie die is ingenomen voor de LFU. In dit scenario worden alleen die voorzieningen op de balans geplaatst waarbij er sprake is van een cash-out.
4. Het vierde scenario is het opnemen van de niet in de balans opgenomen verplichtingen als voorzieningen en toekomstige gevallen te behandelen conform BW/RJ.

De voor- en nadelen van de voorliggende scenario's kunnen gezien worden vanuit verschillende vakgebieden. Dit onderzoek is ingericht vanuit het vakgebied externe verslaggeving, maar ontsnapt er niet aan ook andere voor- en nadelen mee te nemen in de overwegingen.

Scenario één - continueren huidige situatie

Het voornaamste voordeel van het handhaven van de huidige situatie waarin per casus wordt bekeken hoe de verwerking in de jaarrekening dient te worden vormgegeven, is de reeds genoemde politiek bestuurlijk flexibiliteit met het daaraan onlosmakelijk verbonden vraagstuk over de financiering van politie *in casu*. Voor de helderheid; dit zijn geen sluitende verslaggevingsargumenten. De nadelen van deze constructie is een situatie waarin sinds de oprichting van

de Nationale Politie een omvangrijk aantal wijzigingen in het Besluit en daarmee in de jaarrekening zijn doorgevoerd. Het ontbreken aan een eenduidige zienswijze op de invulling van specifieke bepalingen in het Besluit (zie relaas doelmatigheid). Het gebrek aan draagvlak voor diverse bepalingen in het Besluit en de expliciete wens om de in het verleden gemaakte afspraken aangaande het eigen vermogen en de voorzieningen te herzien.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat een jaarrekening een getrouw beeld dient te geven van het resultaat, het vermogen en de financiële positie. De eis van getrouwheid impliceert dat niet te hoog en niet te laag mag worden gewaardeerd. In BW/RJ is tevens sprake van de eisen van gelijktijdige stelselmatigheid (soortgelijke posten moeten gelijk worden behandeld), volgtijdelijke stelselmatigheid (een bestendige gedragslijn in de tijd) en balanscontinuïteit. Daarbij komt de eis van duidelijkheid (bewerkingen van gegevens zijn gericht op inzicht). Het behoeft geen uitvoerige uiteenzetting dat deze zogenaamd 'kapstokvereisten' moeizaam hun weg vinden in de verschillende wijzen waarop is omgegaan met de verplichtingen ten aanzien van verlof (RVU, LFU en Inkoopmax).

Het voordeel van dit scenario is dat het financieel geen incidenteel effect heeft op de staat van baten en lasten (bij verder gelijkblijvende omstandigheden). De meest relevante ontwikkeling doet zich in dit scenario voor in de

NIDBOV. De off-balance verplichting voor de LFU groeit aanzienlijk in het meerjarig beeld op basis van extrapolatie. De mogelijke consequentie van het off-balance opnemen van verplichtingen zou kunnen zijn dat de politie in de toekomst niet aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen.

Omdat het on-balance bedrag voor de LFU per heden nog niet geraamd kan worden, is het on-balance bedrag promemorie weergegeven. Structureel kan het on-balance deel van de voorziening leiden tot een verlaging van de besteedbare middelen voor de politie. Beide consequenties zijn afhankelijk van de wijze waarop dotaties en uitgaven waarvoor geen voorziening is gevormd, zijn verwerkt in de meerjarenbegroting van de politie. Indien beide onderdeel zijn van de meerjarenbegroting en de specifieke bijdrage hiervoor meebeweegt met de uitgaven, is dit vanuit het risicomanagement principe afgedekt. Het ontbreken van harde afspraken over de financiering resulteert in het blijven bestaan van het risico omdat JenV geen verplichting heeft om bij te dragen.

Scenario twee - voorzieningen off-balance

Het tweede scenario gaat uit van het off-balance halen van alle voorzieningen die per jaareinde 2020 op de balans stonden. Met het niet opnemen van voorzieningen tendert de jaarrekening van de politie richting een jaarrekening die qua inhoud meer gaat lijken op een jaarrekening in een kas dan wel kas-verplichtingenstelsel. Hiermee wordt de lijn verlaten om aan te sluiten bij de Regeling agentschappen en comptabele wetgeving.

Scenario 2: Voorzieningen off- balance

| | Scenario 2 | |
|---|----------------|------------------|
| | 2020 | 2021 |
| Eigen vermogen | | |
| Algemene reserve | 172.441 | 287.141 |
| Bestemmingsreserve ICT | - | - |
| | 172.441 | 287.141 |
| Voorzieningen | 2020 | 2021 |
| Voorziening FLO | 21.675 | |
| Voorziening Inkoopmax | 195.100 | |
| Voorziening Overige personele vz | | |
| WIA | 54.860 | - |
| VGW | 117.853 | - |
| WW WAO Wachtgeld | 75.261 | - |
| Voorziening RVU | 178.538 | |
| Voorziening LFU | PM | PM |
| Voorziening langdurig zieken | | |
| Voorziening Jubilea | | |
| | 643.287 | - |
| Kortlopende schulden | | |
| | 2020 | 2021 |
| Vakantiegeld/verlof en overuren | 344.012 | 183.168 |
| Niet in de balans opgenomen verplichtingen | | |
| | 2020 | 2021 |
| Levensfase-uren (LFU) | 354.914 | 470.872 |
| Langdurig zieken | 16.900 | 16.900 |
| Jubilea | 184.690 | 184.690 |
| FLO | - | - |
| Inkoopmax | - | - |
| WIA | | 70.839 |
| VGW | | 144.066 |
| WW WAO Wachtgeld | | 86.093 |
| RVU | | 24.000 |
| Verlof | | 180.000 |
| | 556.504 | 1.177.460 |

Op korte termijn is het voornaamste voordeel dat de vrijval van de nu op de balans geplaatste voorzieningen en het in de toekomst ontslagen zijn van het doen van dotaties ten laste van het resultaat aan deze voorzieningen. Tijdelijk ontstaan daarmee dus een extra middelen voor de politie. Cijfermatig ziet dit er als volgt uit. De incidentele baten voortkomend uit de vrijval van de voorzieningen zijn € 564M. Daarbij valt een bedrag van € 180M aan verlofuren vrij. Daarnaast vervallen de vorderingen op JenV voor de FLO, Inkoopmax en RVU op de debetzijde van de balans voor een bedrag van € 239M. In totaal valt in dit scenario dus een bedrag van € 505M vrij ten gunste van het resultaat van het lopende jaar. € 115M van deze € 505M zal conform het Besluit gedoteerd worden aan de algemene reserve. Die daarmee op de begrensde omvang van € 287M (bovengrens van 5%) raakt. Het resterende bedrag van € 390M (€ 505M -/ - € 115M) dient conform het Besluit verreken te worden met de algemene bijdrage van het lopende jaar (artikel 15, tweede lid). Structureel levert het de politie een besparing op van miljoenen. Op basis van verkregen cijfers van de politie is de dotatie aan voorzieningen in 2020 ruim € 315M. € 179M hiervan is te herleiden naar het volstorten van de in 2019 afgesloten RVU.

Een aandachtspunt is het bedrag aan de off-balance verplichtingen, waarvan een aanzienlijk deel in de tijd zal leiden tot een kasuitstroom, wordt hier vergroot. Het off-balance plaatsen van de voorziening leidt ertoe dat de middelen die ter dekking zijn opgenomen nu vrijvallen en in

minder worden gebracht op de algemene bijdrage en kunnen derhalve niet worden ingezet voor de dekking van deze uitgaven. Daarnaast komt dit scenario nauwelijks tegemoet aan de kapstokvereisten zoals opgenomen in BW 2 en kan men zich de vraag stellen of de jaarrekening nog wel een getrouw beeld geeft. Het is op basis van de jaarrekening niet duidelijk of en in hoeverre de off-balance verplichtingen onderdeel zijn van de financiering vanuit JenV en wat de hardheid is van de afspraken hieromtrent. Een laatste aandachtspunt ziet toe op het ontbreken van een brede belangenafweging in dit scenario. De politie heeft naast JenV de nodige andere stakeholders in het brede maatschappelijke veld zoals burgers, journalisten en vakbonden. De belangen van deze stakeholders worden onvoldoende meegenomen in dit scenario.

Scenario drie - cash-out voorzieningen op de balans Het derde scenario kent verslaggeving technisch geen voordelen. Het sluit aan bij de gedachten die rondom de LFU zijn ontwikkeld waarbij alleen dat deel van de voorziening wat voor een cash-out zorgt op de balans geplaatst wordt. Het financiële beeld in de afbeelding hiernaast is tot stand gekomen op de balans voor twee kalenderjaren aan uitgaven te voorzien. De voorzieningen (FLO, Inkoopmax en RVU (deels) waar een vordering op JenV tegenover staat op de balans laten staan.

Scenario 3: Cash-out op de balans

| | Scenario 3 | |
|---|----------------|----------------|
| | 2020 | 2021 |
| Eigen vermogen | | |
| Algemene reserve | 172.441 | 287.141 |
| Bestemmingsreserve ICT | - | - |
| | 172.441 | 287.141 |
| Voorzieningen | | |
| | 2020 | 2021 |
| Voorziening FLO | 21.675 | 19.000 |
| Voorziening Inkoopmax | 195.100 | 101.000 |
| Voorziening Overige personele vz | | |
| WIA | 54.860 | 19.079 |
| VGW | 117.853 | 30.834 |
| WW WAO Wachtgeld | 75.261 | 23.613 |
| Voorziening RVU | 178.538 | 35.708 |
| Voorziening LFU | PM | PM |
| Voorziening langdurig zieken | | |
| Voorziening Jubilea | | |
| | 643.287 | 229.234 |
| Kortlopende schulden | | |
| | 2020 | 2021 |
| Vakantiegeld/verlof en overuren | 344.012 | 193.168 |
| Niet in de balans opgenomen verplichtingen | | |
| | 2020 | 2021 |
| Levensfase-uren (LFU) | 354.914 | 470.872 |
| Langdurig zieken | 16.900 | 16.900 |
| Jubilea | 184.690 | 184.690 |
| Verlof | | 170.000 |
| | 556.504 | 842.462 |

De incidentele baten in dit scenario uit vrijval van de voorzieningen zijn € 335M. De incidentele baten uit de vrijval van de verlofuren zijn € 170M. De totale incidentele baten van € 505M worden (onder verder gelijkblijvende omstandigheden) voor € 115M geabsorbeerd door de algemene reserve. Wat hiermee groeit naar de bovengrens van € 287M (bovengrens: 5%). De resterende € 390M vormt een vermindering op de algemene bijdrage in het lopende jaar. Structureel heeft dit scenario geen voorzienbaar financieel effect. De dotatielasten blijven evenredig aanwezig, dat de voorzieningen slechts twee jaar aan waarschijnlijke cash-out bevat, heeft hier geen invloed op.

De aandachtspunten in dit scenario zitten in de ontwikkeling van de off-balance verplichtingen met daaraan het risico dat uitgaven in de toekomst voor de politie wordt vergroot en dat dit scenario is, evenals scenario twee, moeizaam te verenigen met de kapstokvereisten van BW/RJ en met de notie van het getrouwe beeld dat de jaarrekening moet geven.

De voornoemde drie scenario's kennen een aanvullend nadeel in relatie tot de wettelijke controle van de jaarrekening door de aangewezen externe accountant. Het doorvoeren van wijzigingen in het Besluit waarbij andere afwegingskaders een dominantere rol spelen dan op basis van de kapstokvereisten redelijkerwijs zou kunnen worden verwacht, brengt de externe accountant meer en meer in een vaktechnische spagaat over de vraag of de

jaarrekening van de politie nog wel een getrouw beeld geeft en of de politie op termijn nog wel aan haar verplichtingen kan voldoen.

Scenario vier - Alle voorzieningen op de balans

Scenario vier is het scenario waarin de politie toewerkt naar een situatie waarin voorzieningen op de balans geplaatst worden conform BW/RJ. De nadelen van dit scenario zijn evident. De politiek bestuurlijke flexibiliteit bestaat alleen nog maar in zeer uitzonderlijke gevallen. De recent genomen besluiten voor de off-balance verwerking van de LFU en jubilea worden ongedaan gemaakt. Verslaggeving technisch omvat een wending naar BW/RJ een hersteloperatie van de balans.

De voordelen van deze route laten zich vinden in de helderheid en eenduidigheid van het kader. Een staande praktijk die aansluit bij wet- en regelgeving en voor de politie als diep in de samenleving gewortelde organisatie een mogelijkheid biedt zich te verantwoorden aan een breed pallet aan stakeholders.

De financiële implicaties zijn zichtbaar gemaakt in de hiernaast opgenomen afbeelding. Het opnemen van alle off-balance geplaatste voorzieningen op de balans geeft een incidentele last van € 673M. Deze bestaat voor € 557M uit het saldo van de NIDBOV per jaareinde 2020 en voor € 116M uit de verwachte aangroei van deze voorzieningen in 2021. De totale incidentele lasten worden voor € 172M gedekt vanuit het eigen vermogen,

Scenario 4: Alle voorzieningen op de balans

| | Scenario 4 | |
|--|----------------|------------------|
| | 2020 | 2021 |
| <u>Eigen vermogen</u> | | |
| Algemene reserve | 172.441 | - |
| Bestemmingsreserve ICT | - | - |
| | 172.441 | - |
| <u>Voorzieningen</u> | | |
| Voorziening FLO | 21.675 | 19.000 |
| Voorziening Inkoopmax | 195.100 | 101.000 |
| Voorziening Overige personele vz | | |
| WIA | 54.860 | 70.839 |
| VGW | 117.853 | 144.066 |
| WW WAO Wachtgeld | 75.261 | 86.093 |
| Voorziening RVU | 178.538 | 142.830 |
| Voorziening LFU | PM | 470.872 |
| Voorziening langdurig zieken | | 16.900 |
| Voorziening Jubilea | | 184.690 |
| | 643.287 | 1.236.290 |
| <u>Kortlopende schulden</u> | | |
| Vakantiegeld/verlof en overuren | 344.012 | 363.168 |
| <u>Niet in de balans opgenomen verplichtingen</u> | | |
| | 2020 | 2021 |
| Levensfase-uren (LFU) | 354.914 | |
| Langdurig zieken | 16.900 | |
| Jubilea | 184.690 | |
| Verlof | | |
| | 556.504 | - |

dat daarmee op nul komt. Voor de resterende € 501M (potentieel negatief eigen vermogen) dient door de minister bij de eerstvolgende begrotingswijziging van het Ministerie van Justitie en Veiligheid te worden aangegeven hoe dit negatieve eigen vermogen door hem zal worden hersteld binnen het lopende begrotingsjaar (extra besparingen bij de politie, een extra bijdrage vanuit JenV of een combinatie van beide). De minister dient tevens overleg te voeren met de korpschef over de te nemen maatregelen in aanvulling op het plan van aanpak om het eigen vermogen weer op het niveau van 1,5% te brengen. De dotatielasten lasten van dit scenario zijn hoger dan de voorgaande scenario's. De reden hiervan is dat de on-balance geplaatste voorzieningen doorlopend gedoteerd moeten worden. De doorrekening laat zien dat de verwachte dotatielasten voor deze drie voorzieningen in 2021 alleen betrekking hebben op de LFU en € 116M bedragen. Dit betekent dat binnen de huidige financiering minder middelen beschikbaar zijn voor de operatie.

Samenvattend kan gesteld worden dat hoewel een wending naar BW/RJ verslaggeving technisch zuiver is, deze het verslaggeving technisch een aanzienlijke hersteloperatie bevat en belemmerd wordt door de huidige manier van financieren van de politie.

5.5 Conclusies

In paragraaf 5.2 was al geconcludeerd dat de huidige inrichting van het Besluit financieel beheer is gebaseerd op ad hoc besluiten die voornamelijk ingegeven zijn vanuit de wijze waarop een voorziening kan worden gefinancierd. Dit

heeft geleid tot een inconsistente lijn in de verwerking van nieuwe arbeidsvoorwaardelijke regelingen in de jaarrekening. De scenario's geven inzicht in de consequenties indien een richting wordt gekozen voor de inrichting van het besluit financieel beheer. Op basis van de scenario's kan het volgende worden geconcludeerd:

- Een wijziging van het huidige besluit leidt ertoe dat op voorzieningen vrijvallen ten positieve van de reserve waarvan een deel volgens het Besluit financieel verrekend moet worden met de algemene bijdrage of dat voorzieningen op de balans moeten worden opgenomen wat leidt tot besparingen en/of een extra bijdrage van JenV. Een eenmalige vrijval leidt op de korte termijn wel tot extra middelen voor de politie maar op de lange termijn neemt het risico op uitgaven hiervoor toe.
- Een beweging waarbij de politie verder weggaat van de BW/JR ertoe leidt dat men zich de vraag stelt of de jaarrekening nog wel een getrouw beeld geeft. Een laatste aandachtspunt ziet toe op het ontbreken van een brede belangenafweging in dit scenario. De politie heeft de nodige andere stakeholders in het brede maatschappelijke veld zoals burgers, journalistiek en vakbonden. De belangen van deze stakeholders worden onvoldoende meegenomen in dit scenario.
- Een beweging richting BW/JR beperkt de bewegingsvrijheid voor JenV en de politie om binnen de regelgeving oplossingen te vinden als er op dat moment onvoldoende financiering is om bijvoorbeeld een aanpassing van de arbeidsvoorwaarden van de politie te kunnen doorvoeren.

Onderzoek Risicoverdeling Politie en Besluit financieel beheer politie

6: Aanbevelingen



Aanbevelingen

In hoofdstuk 3 is voor de geïdentificeerde risico's een risicodragers toegewezen. In hoofdstuk 4 is de historische en wetstechnische context van het Besluit financieel beheer uiteengezet. Hoofdstuk 5 heeft aan de hand van de huidige situatie, de wensen en denkrichtingen en de mogelijke scenario's een cijfermatig beeld gegeven van de behandeling van voorzieningen en het eigen vermogen van de politie.

De focus van dit onderzoek richt zich op de risicoverdeling en het Besluit financieel beheer politie. De aanleiding is dat veranderingen in de arbeidsvoorwaarden of andere verplichtingen ertoe leiden dat op basis van het Besluit financieel beheer politie en onderliggende wet- en regelgeving zoals BW/JR voorzieningen moeten worden opgenomen op de balans als voldaan is aan enkele voorwaarden (zie bijlage III). Voor het opnemen van voorzieningen zijn middelen nodig die de afgelopen jaren op verschillende wijze zijn gefinancierd door JenV. De oplossing voor de discussie over de vorming van voorzieningen dient volgens de onderzoekers dan niet zozeer gezocht te worden in de aanpassing van het Besluit financieel beheer politie, maar in de onderliggende redenen die leiden tot de vorming van voorzieningen, zoals verplichtingen en afspraken die de politie is aangegaan of de ontwikkeling van verlofrechten. De hoogte van voorzieningen kan bijvoorbeeld worden verlaagd door vanuit de politie beleid te voeren op het verminderen van

de opbouw van overuren, LFU en het gebruik van andere mogelijkheden om verlof te sparen of het stimuleren van de opname van verlof en LFU. Ook kan bij het formuleren van arbeidsvoorwaardelijke regelingen rekening worden gehouden met gevolgen voor de verwerking in de verslaggeving. Het is derhalve van belang om een duidelijk inzicht te hebben in wanneer een voorziening moet worden gevormd. De eerste vijf aanbevelingen van het onderzoek richten zich dan ook op het creëren van een duidelijke consistente lijn in de financiering van voorzieningen en verplichtingen, de toepassing van het Besluit financieel beheer en de omgang met risico's. Dit om duidelijkheid te creëren in wat het kader is, zodat de gevolgen van (nieuwe) arbeidsvoorwaardelijke regelingen op balansposities kunnen worden bepaald. Het advies is daarbij om de toepassing van het huidige Besluit te continueren, zodat tijd wordt gecreëerd voor JenV en de politie om deze consistente lijn uit te werken.

Op hoofdlijnen zijn de adviezen als volgt:

1. Continueer de toepassing van het huidige Besluit.
2. Zorg voor een eenduidige manier van financieren van de voorzieningen en verplichtingen (on- en off-balance).
3. Zorg voor een consequente en consistente invulling en toepassing van het Besluit financieel beheer en comptabele regelgeving.

4. Concretiseer het doelmatigheidsbegrip zoals opgenomen in het Besluit.
5. Start met het hanteren de verdeling van typen risico's en continueer dit voor de toewijzing van nieuwe risico's.
6. Voer het zakelijk inhoudelijke gesprek tussen JenV en de politie en ontwikkel kaders en processen voor de afweging van toekomstige casussen in het licht van BW/RJ.
7. Continueer de maximalisering van het eigen vermogen met 5% en benut het instrument van bestemmingsfondsen.

1. Continueer de toepassing van het huidige Besluit

Het continueren van de huidige situatie is geen *out of the box solution*. De huidige situatie kan gezien worden als een 'evenwicht'. Het is zeker geen stabiel evenwicht (zoals scenario twee en vier zijn) en zeker ook geen optimum, desalniettemin een evenwicht en voor het moment het meest haalbare optimum. Dit tijdelijke evenwicht biedt JenV en de politie de benodigde tijd om vorm te geven aan de onderstaande adviezen. Door het continueren van de huidige afspraken ontstaat er ook geen acute noodzaak om het Besluit bij te vijlen. De scenario's in hoofdstuk 5 laten zien dat er in scenario 1 geen sprake is van over- of overschrijding van de onder- tussen- en bovengrenzen van het eigen vermogen. Zelfs als enkele van de in hoofdstuk 3 benoemde risico's waarvoor de politie risicodragers is zich voordoen, is er geen sprake van over- of overschrijding van welke soort dan ook. De scenario's

laten tevens zien dat een wijziging van het Besluit in relatie tot de voorzieningen en verplichtingen op korte termijn geen heilzame werking hebben en misschien zelfs verslaggevingsproblemen oproepen omdat het eigen vermogen negatief of nihil wordt.

2. Zorg voor eenduidige financiering

Zorg voor een eenduidige manier van financiering (direct of indirect) van voorzieningen en verplichtingen. In het onderzoek ontstaat het beeld dat door verschillende typen financiering het niet duidelijk is of de politie tijdig beschikking heeft en blijft houden over de benodigde hoeveelheid financiële middelen om te kunnen voldoen aan haar verplichtingen (op termijn). Tevens ontstaat het beeld dat zowel JenV als de politie zich verslaggevingsafwegingen laten leiden door korte termijn financieringsaspecten. Dit zou op termijn kunnen resulteren tot een kasuitstroom terwijl op dat moment geen middelen zijn, wat kan leiden tot aanverwante liquiditeitsproblematiek of een eigen vermogen onder de bandbreedte van 1,5%. Het advies is, om wanneer er is gekozen voor een financieringsmethodiek de financiering, kosten en uitgaven in de tijd te volgen om inzicht te houden in het effect van de wijze van financiering op de beschikbare middelen voor de operatie.

3. Zorg voor consequente en consistente invulling en toepassing van het Besluit financieel beheer

Het zorg voor een consequente en consistente invulling en toepassing van het Besluit financieel beheer en

comptabele regelgeving geeft de gebruiker van de jaarrekening het door hem gewenste (volgtijdelijke) inzicht. Deze invulling en toepassing dient aanvullend als waarborg voor financiering van toekomstige uitgaven. Concreet moet men hierbij bijvoorbeeld denken aan naar karakter soortgelijke voorzieningen (LFU, RVU), die nu verslaggevingstechnisch anders worden behandeld.

4. Concretiseer het doelmatigheidsbegrip in het Besluit

Het concretiseren van het doelmatigheidsbegrip in het Besluit financieel beheer politie. Dit kan gezien worden als een eerste stap richting BW/RJ. Ons beeld is dat verplichtingen op dit moment onder de noemer doelmatigheid off-balance geplaatst worden. Terwijl er in werkelijkheid dominante financiering-argumenten aan ten grondslag liggen. Het doelmatigheidsbegrip is daarmee onbedoeld een portaal geworden tussen twee van elkaar te scheiden vakgebieden. Externe verslaggeving en financiering. Het doelmatigheidsbegrip is momenteel gedefinieerd in het voorzieningenbeleid van de politie. Het voorzieningenbeleid kan door de politie worden aangepast. Het opnemen van de concretisering in het Besluit financieel beheer politie beperkt de mogelijkheid van aanpassing en daarmee de mogelijkheid om bijvoorbeeld knelpunten in de financiering via de verslaggeving op te lossen. De concretisering betreft het opnemen van voorwaarden wanneer het ondoelmatigheid zou zijn om een voorziening op de nemen op de balans zoals de materialiteit.

5. Start met het hanteren de verdeling van typen risico's en continueer dit voor de toewijzing van nieuwe risico's.

Het advies is om de voorgestelde risicoverdeling toe te passen. Daarnaast is het mogelijk dat er in de toekomst risico's naar voren komen die ten tijden van dit onderzoek nog niet in beeld waren. Het advies is dan om op basis van de toewijzing van de verschillende typen risico's die is opgenomen in hoofdstuk 3 toekomstige risico's toe te wijzen aan een drager. Dit om te komen tot een consistente lijn in de risicoverdeling.

6. Voer het zakelijk inhoudelijke gesprek tussen JenV en de politie en ontwikkel kaders en processen voor de afweging van toekomstige casussen in het licht van BW/RJ.

Het advies om in de relatie tussen JenV als financier en de politie als opdrachtnemer het zakelijk inhoudelijke gesprek te voeren. Een zakelijk inhoudelijk gesprek betekent dat JenV en de politie onderwerpen bespreken op basis van inzicht in alle relevante aspecten van het voorliggende vraagstuk inclusief risico's en onzekerheden. De politie dient dit inzicht te geven waarbij JenV beschikt of voldoende capaciteit en kennis om het vraagstuk inhoudelijk te beoordelen. Het zakelijk heeft betrekking op het bespreken van de keuzes en de gevolgen voor de financiën en de politieorganisatie. Dit omdat in dit onderzoek is naar voren is gekomen dat over onderwerpen die van invloed op zowel de uitvoering als de hoogte van de eigen kader en eigen inzichten. Door deze vraagstukken inzichtelijk te maken en financiering JenV en de politie

redeneren vanuit het te concretiseren in uitvoeringseffecten en factoren als fte, inzetbare capaciteit, uitgaven en kosten kan een zakelijk inhoudelijk gesprek worden gevoerd. Een voorbeeld is het uitvoeren van integrale uitvoeringstoetsen en doorrekeningen van de effecten van cao-voorstellen. Het advies is om voor uitvoeringstoetsen een standaard format op te stellen met daarin vaste onderwerpen en de onzekerheden en risico's in de betreffende uitvoeringstoets. De drager van deze risico's en onzekerheden dient dan vooraf benoemd te worden. Deze methodiek is gelijkend aan de methodiek bij enkele benchmarkorganisaties. Een aandachtspunt is hierbij dat beide organisaties over kennis en capaciteit dienen te beschikken om eigenstandig een oordeel te kunnen vormen over het voorliggende vraagstuk. Na implementatie van de verandering dient achteraf getoetst te worden in hoeverre de uitvoeringstoets aansluit bij de werkelijkheid en waardoor eventuele verschillen zijn ontstaan. De resultaten van deze analyse is input voor de verbetering van toekomstige uitvoeringstoetsen waarmee de Deming cycle (Plan-Do-Check-Act) wordt gesloten. Bijzondere aandacht dient hierbij te zijn voor verslaggevingsaspecten in het licht van BW/RJ. De geschiedenis leert dat de per heden gaande cao-onderhandelingen directe en langdurige invloed hebben op de verslaggeving van de politie. Een zekere mate urgentie is dus aanwezig. In een ideale situatie worden de verslaggevingsaspecten en financieringsaspecten (en daarmee de uitvoerbaarheid) in de cao-onderhandelingen meegewogen. Situaties die strijdig zijn met BW/RJ dienen

voorkomen te worden.

7. Continueer het maximum van 5% voor de algemene reserve en benut het instrument van bestemmingsfondsen

De onderzoekers constateren op basis van de risicoanalyse en de ontwikkeling van het resultaat van de politie over de afgelopen jaren dat het eigen vermogen als weerstandsvermogen voldoende is om enige risico's op te kunnen vangen. De maximering van 5% van de gemiddelde opbrengsten over de laatste drie jaar sluit ook aan bij de resultaten van de benchmark en bij wat binnen de Rijksoverheid een gebruikelijke norm is. Het advies is ook dit maximum te continueren. Aanvullend adviseren wij om indien hier aanleiding toe is gebruik te maken van bestemmingsfondsen om programma's of projecten waarvan de uitgaven over meerdere jaren plaats vinden en het moment van de uitgave onzeker is. Dit om zicht te houden op de besteding specifieke middelen en te voorkomen dat deze worden ingezet voor andere doeleinden of dat bij een vertraging in de besteding de middelen in de algemene reserve terecht komen. Het gebruik van een fonds ten opzichte van een reserve borgt dat JenV besluit over de eventuele aanwending van een overschot. Bij een reserve ligt het mandaat hierover bij de politie. Het gebruik van bestemmingsreserves komt ook terug bij de benchmarkorganisaties. Het Besluit financieel beheer politie vraagt wel een aanpassing om het gebruik van bestemmingsfondsen mogelijk te maken.

Bijlagen

Bijlage I

Overzicht betrokken personen

Stuurgroep

- Directeur Politieorganisatie en -Middelen (JenV)
- Directeur Financieel Economische zaken (JenV)
- Coördinerend beleidsmedewerker EBF (JenV)
- Directeur Financiën en Control (Politie)
- Afdelingshoofd Financiën & Control (Politie)

Begeleidingscommissie

- Directeur Politieorganisatie en -Middelen (JenV)
- Directeur Financieel Economische Zaken (JenV)
- Coördinerend beleidsmedewerker EBF (JenV)
- Directeur Financiën en Control (Politie)
- Afdelingshoofd Financiën & Control (Politie)
- Coördinator Financial Audit (Politie)
- Lid audit commissie politie
- Directeur Begrotingszaken (Ministerie van Financiën)

Overige betrokkenen JenV

- Clustercoördinator politie
- Programmamanager Eigenaarsondersteuning, Bedrijfsvoering en Financiën
- Coördinerend beleidsmedewerker EBF (2x)
- Coördinerend beleidsmedewerker 4x
- Senior beleidsmedewerker
- Extern adviseur

Overige betrokkenen politie

- Senior adviseur (Directie Financiën en Control (DFC))
- Strategisch financieel adviseur (DFC)

- Kwartiermaker compliance (DFC)
- Adviseur (DFC)
- Senior financial controller (DFC)
- Financieel adviseur (DFC)
- Programmamanager Doorontwikkeling Begroten en Budgetteren (DFC)
- Chief Data Officer (Directie Informatievoorziening)
- Adviseur (Directie Operatiën)
- Strategisch adviseur (Korpsstaf)
- Strategische adviseur Directie FM (2x)
- Afdelingshoofd (Directie HRM)
- Kwartiermaker Planning & Control (PDC)
- Business Controller (PDC)

Bijlage II

Toelichting impact risico's

1. Het niet voldoen aan wet- en regelgeving op bijvoorbeeld het gebied van de AVG kan leiden tot boetes van maximaal € 20M. De website van de Autoriteit Persoonsgegevens geeft aan dat de maximale boete die tot eind 2020 is opgelegd lager was dan € 1M.
2. Het mogelijk afwijken van de begroting als gevolg van inadequate informatievoorziening leidt niet tot consequenties in de financiering. De afwijkingen dienen binnen de begroting opgevangen te worden. In de afgelopen jaren heeft dit risico zich niet echt voorgedaan. De afwijkingen zijn altijd binnen begroting opgevangen. Het risico is op basis van de afgelopen jaren op € 0 geschat.
3. De gevolgen van een geslaagde cyberaanval zijn lastig te ramen. Het is mogelijk dat door een cyberaanval een groot deel van de hardware moet worden vervangen waardoor de kosten kunnen oplopen tot € 200 M.
4. De mogelijke boetes vanwege gegevens lekken zijn aangegeven onder 1. Het herstellen van de beveiliging kan volgens de Politie oplopen tot € 45 M.
5. Dit risico leidt tot dubbele kosten van beheer en onderhoud van systemen die feitelijk uit gefaseerd zouden moeten worden. De inschatting van de Politie is dat dit tot maximaal € 20 mln. kan oplopen.
6. De kosten van dit risico zijn erg afhankelijk van de specifieke wijziging van beleid of wet- en regelgeving. De schade loopt uiteen van enkele tonnen tot € 60M als een aanbesteding moet worden teruggedraaid.
7. De invulling van de toekomstige huisvesting indien de veranderende perceptie ten aanzien van huisvesting verandert is afhankelijk van de mogelijkheden en de wensen in het bestaande huisvestingsplan. Eventuele wijzigingen worden besproken tussen JenV en de Politie alvorens hierover besluitvorming is.
8. Het niet voldoen aan de afspraken in de veiligheidsagenda leidt niet tot financiële consequenties. Inhuur is niet mogelijk voor gekwalificeerd politiepersoneel. Wanneer de vraag groter is dan de beschikbare capaciteit zal dat in overleg tussen gezag en politie moeten leiden tot keuzes. Dit risico leidt niet tot financiële consequenties. Het is voor de Politie wel minder eenvoudig om te voldoen aan de prestatie afspraken.
9. Zie 8.
10. De Politie geeft aan dat een casus gemiddeld leidt tot een stijging van de voorziening met € 100K. Indien de aantallen toenemen leidt dit al snel tot € 10 M tot € 20 M extra kosten.
11. Zie 10.
12. De kosten zijn tweeledig. Enerzijds wordt capaciteit onttrokken aan de beschikbaarheid omdat medewerkers een opleiding moeten volgen. Onder 8 is aangegeven dat hier niet direct financiële consequenties aan verbonden zijn. De kosten van de uitrol van het programma is afhankelijk van de benodigde bijscholing en kost naar verwachting enkele miljoenen.

Bijlage III

BW 2 Titel 9 en Raad voor de Jaarverslaggeving

Eigen vermogen

In algemene zin is de belangrijkste en meest pure component van vermogen het eigen vermogen, als het saldo van activa minus vreemd vermogen. Bij instellingen op afstand van het Rijk bestaat het eigen vermogen met name uit reserves (inclusief niet verdeelde exploitatieresultaten). Reserves worden gevormd uit het resultaat (=resultaatbestemming). Reserves komen in diverse soorten voor. De voor ondernemingen op grond van Titel 9, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek specifiek voorgeschreven categorieën reserves zijn niet toepasbaar op het overgrote deel van de instellingen op afstand van het Rijk (publiekrechtelijke rechtspersonen zoals de politie). Bij deze instellingen, niet-zijnde NV's of BV's, is een zinvolle indeling van reserves:

- ▶ algemene (niet-bestemde) reserves: vrij besteedbare reserves, meestal gevormd door middel van verwerking van de voorlopige of definitieve winstbestemming of vrijval uit andere reserves
- ▶ bestemde reserves: geoordeelde reserves die voor een bepaald doel apart zijn gezet (soms aangeduid als fondsen): dit kunnen door het bestuur geoordeelde reserves of door derden geoordeelde reserves (beklemdere reserves) zijn
- ▶ onverdeelde exploitatieresultaten

Het eigen vermogen vervult diverse functies:

- ▶ financieringsfunctie (structurele reserves): vormen van reserves ter financiering van

(bedrijfsgebonden, materiële) vaste activa, met name gebouwen en materieel (het permanente vermogensbeslag);

- ▶ bufferfunctie («weerstandvermogen, conjuncturele reserves): vormen van reserves, ter waarborging van de continuïteit, ten behoeve van de opvang van fluctuaties in de exploitatie (egalisatiefunctie) de opvang van algemene bedrijfsrisico's;
- ▶ bestemmingsfunctie: vormen van geoordeelde reserves (fondsen) voor een specifiek doel.

Aangezien het eigen vermogen feitelijk het verschil tussen activa (bezittingen) en vreemd vermogen (inclusief voorzieningen) is, is ook de juiste waardering van deze activa en het vreemd vermogen van belang. Zo leidt een te lage waardering van activa (stille reserves) en te hoge dotaties aan de voorzieningen tot een lager eigen vermogen.

Bijlage III BW 2 Titel 9 en Raad voor de Jaarverslaggev ing

Voorzieningen

Volgens algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaggeving, zoals neergelegd in artikel 374 van Titel 9, worden voorzieningen op de balans opgenomen ter dekking van op de balansdatum bestaande:

- ▶ verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs is te schatten;
- ▶ risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- ▶ kosten die in een volgend boekjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het boekjaar of in een voorafgaand boekjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal boekjaren.

Voorzieningen worden gevormd ten laste van het resultaat (resultaat bepaling). Ondanks dat voorzieningen tot het vreemd vermogen behoren, worden voorzieningen in dit onderzoek toch tot het vermogen (buffer functie) gerekend. Bij voorzieningen is namelijk geen sprake van harde verplichtingen (schulden): voorzieningen worden gevormd voor onzekere gebeurtenissen die in de toekomst waarschijnlijk (doch niet zeker) tot kosten zullen leiden. Bij voorzieningen is dus vaak sprake van subjectiviteit, schattingen en onzekerheid, en dus beïnvloedingsmogelijkheden. Bij instellingen op afstand van het Rijk is het risico van vorming van te hoge of

oneigenlijke voorzieningen - ten laste van het resultaat en het eigen vermogen - niet ondenkbaar. De afbakening tussen bestemmingsreserves en voorzieningen is vaak moeilijk te trekken en onzuiver.

De Raad voor de Jaarverslaggeving heeft nadere voorwaarden verbonden aan het vormen van voorzieningen:

- ▶ het gaat om concrete, specifieke risico's die uitgaan boven het algemene risico dat aan ondernemen verbonden is (dus geen voorzieningen voor algemene risico's);
- ▶ de risico's moeten op de balansdatum aanwezig zijn en hun oorsprong vinden in gebeurtenissen tot en met balansdatum;
- ▶ er moet een zekere mate van waarschijnlijkheid zijn dat het risico tot een verplichting of verlies leidt;
- ▶ een redelijke benadering van het vermoedelijke nadeel voortvloeiend uit bedoelde risico's moet mogelijk zijn.

Bijlage IV

Financiële begrippen

Jaarrekening

Een jaarrekening is een jaarlijks overzicht van de financiële positie van een bedrijf. Een jaarrekening bestaat uit een balans, een winst-en-verliesrekening, en een toelichting daarop.

Eigen vermogen

In de jaarrekening is het eigen vermogen het saldo van de afzonderlijk gewaardeerde (groepen van) activa en de afzonderlijk gewaardeerde (groepen van) schulden, voorzieningen en overlopende posten (RJ 110.111). Of anders gezegd: het eigen vermogen is het overblijvend belang in de activa van de rechtspersoon na aftrek van al zijn vreemd vermogen (RJ 940).

Bestemmingsreserve

Het deel van het eigen vermogen dat wordt afgezonderd omdat daaraan een beperktere bestedingsmogelijkheid is gegeven dan gezien de doelstelling van de organisatie zou zijn toegestaan en deze beperking is door het bestuur aangebracht.

Bestemmingsfonds

Het deel van het eigen vermogen dat wordt afgezonderd omdat daaraan een beperktere bestedingsmogelijkheid is gegeven dan gezien de doelstelling van de organisatie zou zijn toegestaan en deze beperking is door derden aangebracht.

Voorziening

In algemene zin wordt onder een voorziening verstaan een onderdeel van het vreemd vermogen waarvan de omvang of het moment van afwikkeling onzeker is. Hierbij wordt aangesloten bij de gedachte dat voor het opnemen van een voorziening sprake dient te zijn van een verplichting per balansdatum.

Niet in de balans opgenomen verplichtingen

Niet in de balans opgenomen verplichtingen zijn voorwaardelijke verplichtingen, niet verwerkte verplichtingen of meerjarige financiële verplichtingen die niet in de balans zijn opgenomen, maar wel onontbeerlijk zijn voor het inzicht dat de jaarrekening dient te bieden en derhalve opgenomen dienen te worden in de jaarrekening.

Bijlage V: Scenario 2020 - 2024

(raming politie)

| | 2020 | Scenario 1 | | | | Scenario 2 | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| <u>Eigen vermogen</u> | | | | | | | | | |
| Algemene reserve | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 |
| Bestemmingsreserve ICT | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 | 172.441 |
| <u>Voorzieningen</u> | | | | | | | | | |
| Voorziening FLO | 21.675 | 19.000 | 17.000 | 14.000 | 12.000 | - | - | - | - |
| Voorziening Inkoopmax | 195.100 | 101.000 | - | - | - | - | - | - | - |
| Voorziening Overige personele vz | | | | | | | | | |
| WIA | 54.860 | 70.839 | 86.817 | 102.796 | 118.775 | - | - | - | - |
| VGW | 117.853 | 144.066 | 170.280 | 196.493 | 222.706 | - | - | - | - |
| WW WAO Wachtgeld | 75.261 | 86.093 | 96.925 | 107.758 | 118.590 | - | - | - | - |
| Voorziening RVU | 178.538 | 142.830 | 107.122 | 71.414 | 35.706 | - | - | - | - |
| Voorziening LFU | PM | PM | PM | PM | PM | PM | PM | PM | PM |
| Voorziening langdurig zieken | | | | | | | | | |
| Voorziening Jubilea | | | | | | | | | |
| | 643.287 | 563.828 | 478.144 | 492.461 | 507.777 | - | - | - | - |
| <u>Kortlopende schulden</u> | | | | | | | | | |
| Vakantiegeld/verlof en overuren | 344.012 | 363.168 | 382.324 | 401.480 | 420.636 | 183.168 | 202.324 | 221.480 | 240.636 |
| <u>Niet in de balans opgenomen verplichtingen</u> | | | | | | | | | |
| Levensfase-uren (LFU) | 354.914 | 470.872 | 586.830 | 702.788 | 818.746 | 470.872 | 586.830 | 702.788 | 818.746 |
| Langdurig zieken | 16.900 | 16.900 | 16.900 | 16.900 | 16.900 | 16.900 | 16.900 | 16.900 | 16.900 |
| Jubilea | 184.690 | 184.690 | 184.690 | 184.690 | 184.690 | 184.690 | 184.690 | 184.690 | 184.690 |
| FLO | | | | | | - | - | - | - |
| Inkoopmax | | | | | | - | - | - | - |
| WIA | | | | | | 70.839 | 86.817 | 102.796 | 118.775 |
| VGW | | | | | | 144.066 | 170.280 | 196.493 | 222.706 |
| WW WAO Wachtgeld | | | | | | 86.093 | 96.925 | 107.758 | 118.590 |
| RVU | | | | | | 24.000 | 18.000 | 12.000 | 6.000 |
| Verlof | | | | | | 180.000 | 180.000 | 180.000 | 180.000 |
| | 556.504 | 672.462 | 788.420 | 904.378 | 1.020.336 | 1.177.460 | 1.340.442 | 1.503.425 | 1.666.407 |

Bijlage V: Scenario 2020 - 2024

(raming politie)

| | 2020 | Scenario 3 | | | | Scenario 4 | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| <u>Eigen vermogen</u> | | | | | | | | | |
| Algemene reserve | 172.441 | 287.141 | 287.141 | 287.141 | 287.141 | - | - | - | - |
| Bestemmingsreserve ICT | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 172.441 | 287.141 | 287.141 | 287.141 | 287.141 | - | - | - | - |
| <u>Voorzieningen</u> | | | | | | | | | |
| Voorziening FLO | 21.675 | 19.000 | 17.000 | 14.000 | 12.000 | 19.000 | 17.000 | 14.000 | 12.000 |
| Voorziening Inkoopmax | 195.100 | 101.000 | - | - | - | 101.000 | - | 0 | 0 |
| Voorziening Overige personele vz | | | | | | | | | |
| WIA | 54.860 | 19.079 | 19.079 | 19.079 | 19.079 | 70.839 | 86.817 | 102.796 | 118.775 |
| VGW | 117.853 | 30.834 | 30.834 | 30.834 | 30.834 | 144.066 | 170.280 | 196.493 | 222.706 |
| WW WAO Wachtgeld | 75.261 | 23.613 | 23.613 | 23.613 | 23.613 | 86.093 | 96.925 | 107.758 | 118.590 |
| Voorziening RVU | 178.538 | 35.708 | 35.708 | 35.708 | 35.708 | 142.830 | 107.122 | 71.414 | 35.706 |
| Voorziening LFU | PM | PM | PM | PM | PM | 470.872 | 586.830 | 702.788 | 818.746 |
| Voorziening langdurig zieken | | | | | | 16.900 | 16.900 | 16.900 | 16.900 |
| Voorziening Jubilea | | | | | | 184.690 | 184.690 | 184.690 | 184.690 |
| | 643.287 | 229.234 | 126.234 | 123.234 | 121.234 | 1.236.290 | 1.266.564 | 1.396.839 | 1.528.113 |
| <u>Kortlopende schulden</u> | | | | | | | | | |
| Vakantiegeld/verlof en overuren | 344.012 | 193.168 | 212.324 | 231.480 | 250.636 | 363.168 | 382.324 | 401.480 | 420.636 |
| <u>Niet in de balans opgenomen verplichtingen</u> | | | | | | | | | |
| Levensfase-uren (LFU) | 354.914 | 470.872 | 586.830 | 702.788 | 818.746 | | | | |
| Langdurig zieken | 16.900 | 16.900 | 16.900 | 16.900 | 16.900 | | | | |
| Jubilea | 184.690 | 184.690 | 184.690 | 184.690 | 184.690 | | | | |
| FLO | | | | | | | | | |
| Inkoopmax | | | | | | | | | |
| WIA | | | | | | | | | |
| VGW | | | | | | | | | |
| WW WAO Wachtgeld | | | | | | | | | |
| RVU | | | | | | | | | |
| Verlof | | 170.000 | 170.000 | 170.000 | 170.000 | | | | |
| | 556.504 | 842.462 | 958.420 | 1.074.378 | 1.190.336 | - | - | - | - |

Bijlage VI: Geraadpleegde documenten

- Politiewet 2012
- Evaluatie Politiewet 2012 deelstudie Juridische status
- Evaluatie Politiewet 2012 deelstudie Bedrijfsvoering
- Evaluatie Politiewet 2012 deelstudie Governance
- Evaluatie Politiewet 2012 deelstudie Prestaties
- Evaluatie Politiewet 2012 deelstudie Historie
- Definitief eindrapport evaluatie politiewet
- Besluit financieel beheer politie
- Besluit beheer politie
- Controleprotocol voor de jaarverantwoording politie
- Integrale stuursrapportage NP 12 maands 2019
- 12-maands verantwoordingsrapportage 20200220
- Integrale stuursrapportage 4 maanden 26 mei 2020
- Externe rapportage KMTO 20200527
- Externe verantwoording 8 maandsrapportage 2020-08
- Integrale stuursrapportage 8 maands 2020-09-23
- Addendum meerjarige aanschrijving politie 2021-2025
- Bijlage 1 sturingsmodel politie WA
- Jaarplan PDC 2021
- Kaderbrief 2020
- Korpsbreed kader risicomangement
- Meerjarige aanschrijving politie
- Organogram PDC
- Organogram Politie Nederland
- Begroting en beheersplan 2020 - 2024
- Organogram Nationale Politie
- Uitwerking veiligheidsagenda 2019-202
- Management letter politie 2020
- 1474660 AV 2019 Politie
- Jaarverantwoording politie 2015
- Jaarverantwoording politie 2016
- Jaarverantwoording politie 2017
- Jaarverantwoording politie 2018
- Jaarverantwoording politie 2019
- Jaarverantwoording politie 2020
- Verloop vermogen en voorzieningen 2020-2021
- Plan van aanpak CBM
- Voorzieningenbeleid politie 12 januari 2021
- Memorandum VZ ERD-WGA
- Memorandum VZ PTSS restschade
- Memorandum VZ NIDBOV Langdurig zieken
- Memorandum VZ PTSS 54a
- Memorandum Wachtgeld WW WAO
- Memorandum voorziening RVU 2020
- Memorandum voorziening inkoop max 2020
- Memorandum voorziening FLO 2020
- Onderzoek personele en materiële lasten 2021 - 2025
- Treasury statuut Politie 2017
- Wassenaar notitie
- Voorlichting inzake democratische controle van de kamer op de besteding van de middelen van de politie
- Sturingsmodel politie concept 201124
- Bijlage bij sturingsmodel politie.
- Getekend exemplaar vastgesteld Handboek Financiën