

Vergaderjaar 2002–2003

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2002

1. Inleiding

Op 31 oktober jl. tijdens het interpellatiedebat sprak ik met de Kamer over de concrete inzet van de intensiveringsmiddelen uit het Veiligheidsprogramma. Naast mijn toezegging om een en ander zo spoedig mogelijk te verwerken in een (3e) Nota van Wijziging op de Ontwerpbegroting 2003 (Kamerstuk 28 600 VII, nr. 14), zegde ik ook toe hierover een aparte brief te zenden vóór het wetgevingsoverleg van 2 december a.s. Inmiddels heeft de Kamer ook schriftelijke vragen (nummers: 28, 29, 230, 235, 238, 242, 243 en 244) gesteld inzake het Veiligheidsprogramma.

Nu in het Veiligheidsprogramma en bijbehorende 3de Nota van wijziging de hoofdlijnen van de budgetverdeling vastgelegd waren, kan thans het uitgewerkte meerjarig beeld worden gegeven. Ik ga ervan uit – mede middels deze brief – eventueel nog resterende onduidelijkheden weg te kunnen nemen en helder te maken dat – inhoudelijk en budgettair – de gewenste doelstellingen realiseerbaar zijn.

Op dit moment wordt door de korpsen en de ministeries van Justitie en BZK hard gewerkt om nog dit jaar een landelijk convenant te kunnen afsluiten. De hierna te bespreken onderwerpen zullen daarvan een integraal onderdeel uitmaken. Dat betekent dat de betrokken convenantpartijen het eens moeten worden over de exacte resultaatsafspraken en de bijbehorende middelen. Hoewel dit in zekere zin een voorbehoud betekent met betrekking tot de exacte budgettaire invulling, heb ik toch gemeend niet te moeten wachten met het bekendmaken van de financiële vertaling zoals het kabinet die voor ogen heeft. Immers voor de korpsen is het van cruciaal belang helderheid en transparantie te hebben voor de komende jaren, opdat daarop de inzet van mensen en middelen – in relatie tot de te bereiken prestaties – afgestemd kan worden. Immers het uitblijven van een exacte invulling heeft een directe weerslag op de korpsbegrotingen en daarmee op de hoeveelheid aspiranten die bij het LSOP worden aangemeld.

In de bijlage (1) bij deze brief is per post een nader totaal financieel overzicht gegeven.

2. Sterkteontwikkeling

In het Veiligheidsprogramma is aangegeven dat dit kabinet middelen uittrekt voor 4000 fte extra bij de politiekorpsen, bestaande uit de structurele financiering van de eenmalig door het vorig kabinet gefinancierde 1000 fte en daarnaast de financiering van 3000 fte extra. De daarvoor benodigde middelen worden geleidelijk oplopend beschikbaar gesteld op basis van de volledige BVE-vergoeding. Uiteindelijk is daarmee een bedrag gemoeid van ruim € 256 miljoen extra.

Deze sterktegroei zal ook ingezet worden ter uitbreiding van specifieke taakgebieden. Zo zullen de korpsen Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond tezamen uitgebreid worden met bijna 100 fte ten behoeve van het zogenaamde hofstadcontingent (vanwege de verzwarende werklust als gevolg van de beveiliging van diplomatieke posten alsmede het toegenomen aantal demonstraties) en de zeehaven (voorheen rivier-)politie (vanwege een intensivering van de controles). Daarnaast is met een uitbreiding van circa 130 fte voor de te vormen landelijke recherche rekening gehouden en met een uitbreiding van 100 fte voor de «blauwe diensten» (weg-, water- en spoorwegpolitie) van het KLPD. Buiten het beeld zijn gehouden de uitkomsten van de binnenkort te maken afwegingen met betrekking tot de inzet van de dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging. Ik verwacht daarover binnenkort conclusies te kunnen trekken.

Naast – en los daarvan – uitbreiding van de politiesterkte met 4000 fte doet zich nog een tweetal ontwikkelingen voor die van invloed zijn op de feitelijk inzetbare politiesterkte.

Ten eerste zal op basis van de huidige prognoses de – voornamelijk administratieve – inzet van politie bij de afwikkeling van de asielaanvragen aanzienlijk dalen (van circa 1400 fte naar circa 500 fte). Omdat de daarmee verbonden financiële rijksbijdrage direct gerelateerd is aan de bestandsomvang van het aantal lopende asielaanvragen, zal deze evenredig dalen. Deze voor de politie autonome ontwikkeling impliceert dat het beschikbaar komende politiepersoneel ingezet kan worden voor de primaire politietaken: toezicht en opsporing.

Ten tweede de voorgenomen overdracht van de administratieve toelatingstaken van de vreemdelingendienst bij de politie naar de IND. Deze verschuiving impliceert – na definitieve besluitvorming – een budgettaire overboeking van € 28 miljoen met ingang van 2004 naar de IND. Het bij de politie van administratieve taken vrijgespeelde personeel (450 fte) zal dan geleidelijk ingezet worden op een versterking van het toezicht. Parallel aan de overdracht naar de IND, ligt het in de bedoeling ook de zogenaamde frontoffice-taken van de vreemdelingendienst over te hevelen naar de gemeenten. De kosten voor de gemeenten zullen – volgens de voornemensgedekt moeten gaan worden uit de leges en er wordt dus geen budget van de politie overgeboekt. Het bij de politie van de frontoffice-taken vrijgespeelde personeel (ook 450 fte) zal eveneens ingezet worden op een versterking van het toezicht.

Deze twee ontwikkelingen hebben een netto-effect op de te verwachten politiesterkte. Immers indien dit kabinet niet besloten zou hebben tot sterkte-uitbreiding, dan zou de politiesterkte met circa 1350 fte (900 i.v.m. asiel en 450 i.v.m. vreemdelingendienst naar de IND) dalen door het wegvallen van het budget voor de (grotendeels) administratieve taken. Met andere woorden, zonder uitbreiding van de politie zou de sterkte van de politie dalen van 49 478 fte naar 48 128 fte. Echter, tegelijkertijd heeft het kabinet besloten een extra budget beschikbaar te stellen voor 4000 fte, hetgeen gecombineerd resulteert in een beoogde eindsterkte in 2010 van

52 128 fte exclusief de functionele inzet van aspiranten. Betrekken we hierbij echter ook de functionele inzet van de aspiranten in het beeld, zoals ik voorstel in mijn brief van 16 oktober 2002 (Kamerstuk 26 345, nr. 85) dan zal in dat jaar de eindsterkte terechtkomen op circa 54 500 fte.

Ik ben voornemens om in het landelijk convenant met de korpsen op macroniveau afspraken te maken over de sterkteontwikkeling over de sterkte-uitbreiding met 4000 fte. Zoals toegezegd in genoemde sterktebrief zal ik deze monitoren en daarover halfjaarlijks rapporteren.

Op korpsniveau is de korpsbeheerder primair verantwoordelijk voor de in de regio gewenste mix van sterkte (personeelsuitgaven) en materieel. Het op detailniveau vastleggen van een van de componenten zal een ongewenste inbreuk zijn op de voorgestane lijn: het maken van afspraken over de beoogde politiestatistiek en niet over de exacte inzet en wijze waarop het korps deze prestaties wil realiseren. Dit laat onverlet mijn verantwoordelijkheid om op hoofdlijnen te monitoren en te toetsen of een acceptabele mix tussen (noodzakelijke) uitgaven voor onder andere ICT-investeringen en politiesterkte tot stand komt. Deze hoofdlijnen van (budgettaire) monitoring zijn, naast de gebruikelijke jaarlijkse toetsing van de begroting, vastgelegd in de onlangs in het Staatsblad gepubliceerde wet Vermogensbeheer. In de daarop gebaseerde AMvB en ministeriële regeling, welke naar huidige inschatting van kracht worden op 1 januari a.s., zijn een tweetal normen vastgelegd. Een daarvan is de verhouding tussen de personele lasten en de totale korpskosten (de zogenaamde P-ratio). Deze indicator geeft aan in welke mate een korps zijn budget omzet in sterkte. Afwijking van de vastgestelde norm zal in eerste instantie leiden tot een verzoek mijnerzijds aan de korpsbeheerder om het beleid bij te sturen. In uiterste geval kan het leiden tot het inhouden van een deel van de rijksbijdrage. Kortom, deze wet biedt mij – in de naar verwachting uitzonderlijke situaties – voldoende mogelijkheid om op korpsniveau bij te kunnen sturen, naast de sturing op basis van het landelijk convenant.

3. Onderwijs: het LSOP

De combinatie van een toenemende vervangingsvraag – als gevolg van de vergrijzing van het politiepersoneel – en de uitbreiding met 4000 fte (waarvan circa driekwart executief) resulteert in een jaarlijkse geprognosticeerde instroom bij het LSOP van gemiddeld circa 2300 aspiranten in de periode 2003 tot en met 2006. Deze instroom wordt naar verwachting iets lager als gevolg van de onder sterkteontwikkeling gememoreerde ontwikkelingen met betrekking tot de asiel- en toelatingstaken. Het op basis daarvan anders inzetbare personeel (in totaal circa 1350 fte), waarvan circa 400 fte executief, hoeft immers niet meer opgeleid te worden. Dit leidt tot een verwachte gemiddelde jaarlijkse instroom van circa 2200 aspiranten (zie onderstaande tabel). Zoals aangegeven in het Veiligheidsprogramma ben ik thans in overleg met de Kmar of deze organisatie gebruik kan gaan maken van LSOP-faciliteiten (en dus geen integratie van het Kmar-onderwijs in het politieonderwijs), zodat de benutting van het LSOP ook in de toekomst dichter komt te liggen bij de huidige capaciteit, waardoor de incidentele frictiekosten kunnen dalen.

Prognose ontwikkeling LSOP

	2003	2004	2005	2006	2007
Totale executieve vervangingsvraag	1.029	1.333	1.395	1.513	1.468
Totale instroom	2.466	2.042	2.099	2.181	1.759
Totaal aspiranten in aspirantenjaren	3.975	5.131	6.226	6.558	6.249

Op basis van de afgesproken tarieven (zie ook Kamerstuk 28 046, nr. 8) betekent bovenstaande een totale uitgavenpost voor de initiële opleidingen van circa € 60 miljoen in 2007. Voorts ontvangt het LSOP ten behoeve van onder meer de verdere ontwikkeling van «ICT-onderwijs», commissie Politie en Wetenschap en andere activiteiten nog een bedrag van jaarlijks zo'n € 15 miljoen. Gegeven het beschikbare budget van ongeveer € 112 miljoen, «resteert» er voor het post-initiële onderwijs (inclusief het rechercheonderwijs) een bedrag van bijna € 37 mln. in 2007, een verhoging van bijna 25% ten opzichte van het budget voor dit jaar. De komende maanden wordt de laatste hand gelegd aan de voorstellen met betrekking tot de herstructurering van het post-initiële onderwijs en de bijbehorende tariefstructuur. Bij de aanbidding hiervan aan de Kamer zal ik ook ingaan op de budgettaire consequenties en kan de meer precieze confrontatie plaatsvinden met het beschikbaar gestelde budget.

4. Kwaliteitsverbetering: de normkosten

In de afgelopen maanden is veel gesproken over noodzakelijke investeringen bij de politie, in het bijzonder met betrekking tot ICT. Mijn ambtsvoorganger heeft hier in samenwerking met de korpsbeheerders onderzoek naar laten doen. Op basis van dit onderzoek werd geconstateerd dat voor de noodzakelijke investeringen in materieel bij de regionale politiekorpsen en het KLPD er een bedrag oplopend naar circa € 157 miljoen (in 2007) extra nodig was ten opzichte van het niveau van 2001. Daarnaast nemen de personele kosten, als gevolg van het toenemen van de vervangingsvraag, de langere opleidingsduur en een – op dat moment nog eventuele – sterkte-uitbreiding toe.

Ik hecht veel belang aan een adequate uitrusting van het politieapparaat. Ik heb daarom besloten om naast de middelen uit de veiligheidsenvelop (€ 95 mln.) nog eens circa € 30 mln. (2007) vrij te maken door herschikking binnen de bestaande begroting. Daarbovenop was € 27 mln. reeds voorzien in de groei van het normbedrag. Met deze € 157 mln. wordt het mogelijk om het gehele beoogde pakket aan kwaliteitsverbeteringen uit te voeren. Concreet gaat het daarbij om een investering in ICT (C2000, verbetering informatiehuishouding, Geïntegreerd MeldkamerSysteem, Landelijke Interceptie Organisatie, mobiele dataterminals en peilbakens) met bijna € 118 mln., waarvan volgens het onderzoeksrapport circa € 43 mln. voor C2000 (vraag van de heer Rietkerk tijdens AO 6 november jl.). Daarnaast komt er budget (circa € 39 mln.) beschikbaar voor onder meer een verdere verbetering van huisvesting, trainingsfaciliteiten (schietbanen), kledingpakket, veiligheidsvesten en bepantsering voertuigen.

Bovenstaande bedragen worden beschikbaar gesteld in een verhoging van het zogenaamde normbedrag per budgetverdeelenheid (BVE). Tezamen loopt deze verhoging voor de materiële uitgaven op naar circa € 2145 per BVE in 2007, hetgeen in vergelijking tot de vorige verhoging (landelijk politieconvenant 1999) van € 1540 per BVE, aanzienlijk is.

Zoals hiervoor gesteld, worden de korpsen ook geconfronteerd met toenemende kosten als gevolg van een toenemende vervangingsvraag in combinatie met een langere opleidingsduur. Uit berekeningen van een gecombineerde politie en ambtelijke werkgroep en onderschreven door het korpsbeheerdersberaad, blijken deze kosten in 2007 circa € 65 mln. te bedragen. Daar staat tegenover – ook onderkend in deze werkgroep – dat in de nu beschikbaar gestelde budgetten voor sterktegroei met 4 000 fte er voldoende ruimte is om deze extra kosten zelf op te kunnen vangen. Dit komt omdat in de eerste 6 à 8 jaar de gemiddelde personeelslasten van aspiranten respectievelijk startende executieven circa eenderde lager liggen. Berekend kan worden dat bij een sterktegroei met 4000 fte, de vrije

ruimte bij de korpsen circa € 70 mln. bedraagt. Kortom, voor dit aspect hoeft het normbedrag niet nogmaals extra verhoogd te worden (zoals de beraden voorstellen), omdat de korpsen hiervoor reeds dekking ontvangen via de extra BVE's.

Gesteld kan derhalve worden dat de combinatie van een normverhoging met € 2 145 per BVE en het budget voor sterkte-uitbreiding het mogelijk maakt om de totale gewenste kwaliteitsverbetering en sterkte-uitbreiding te realiseren.

5. Prestatiebekostiging

Zoals door mijn ambtsvoorganger is aangegeven, zou dit jaar voor het eerst de prestatiebekostiging voor de korpsen uitbetaald worden. Dit zou gelden voor beide componenten van de prestatiebekostiging; zowel de verbetering van de prestaties van het korps zelf in vergelijking tot het jaar ervoor, alsmede voor het best presterende korps in vergelijking tot andere korpsen in hetzelfde cluster (benchmark).

Recent heb ik daarover nog een afsluitend advies ontvangen van de korpsbeheerders. Daarin wordt gesteld dat op grond van de kwaliteit van de onderliggende informatie, in het bijzonder – maar niet uitsluitend – met betrekking tot het jaar 2000, uitbetaling van het budget voor verbeterde korpsprestaties in de tijd wordt afgeraden. Wel komen de korpsbeheerders tot een positief advies inzake de «benchmark-component».

Ondanks alle inspanningen van de korpsen en de door mij uitgevoerde audit, heb ik moeten constateren, dat het nog niet goed gelukt is de kwaliteit van de gegevens op een zodanig peil te brengen dat een rechtmatige betaling mogelijk is. Dit laatste punt, de rechtmatigheid, maakt de uitbetaling van de benchmark-component onmogelijk. Derhalve heb ik besloten ook dit jaar niet tot uitbetaling over te gaan. Om te voorkomen dat dit – in mijn ogen zeer waardevolle instrument – ook volgend jaar niet tot het gewenste resultaat leidt, zal ik in het landelijk convenant nadrukkelijk afspraken maken over de voortzetting van de kwaliteitsverbetering van het gegevensbeheer en de daarbij horende minimale kwaliteit van de informatiehuishouding, in het bijzonder de interne kwaliteitsborging. Tegelijkertijd zal ik, om het instrument van prestatiebekostiging meer in lijn te brengen met de in het landelijk convenant te maken resultaatsafspraken, de onderliggende indicatoren op elkaar aan laten sluiten. Het vrijvallende prestatiebudget in 2002 (€ 10 mln.) is reeds opgenomen in het budget 2003 voor sterkte-uitbreiding. In de jaren daarna neemt het budget voor prestatiebekostiging toe tot ruim € 52 mln. per jaar.

6. Budgetverdeling: het budgetverdeelsysteem

In het door mijn ambtsvoorganger op hoofdlijnen onderschreven advies van de zogenaamde STIMP-commissie (Kamerstuk 26 345, nr. 37) was een tweejaarlijkse actualisatie voorzien van de in het budgetverdeelsysteem (verder BVS) gebruikte omgevingskenmerken, zoals inwonertal, aantal niet-westerse allochtonen, etc. De eerst volgende actualisatie staat gepland voor 1 januari a.s. Uit berekeningen blijkt dat dit resulteert in forse budgetdalingen (tot –5%) voor circa 10 korpsen en voor een enkel korps tot zeer aanzienlijke budgetstijgingen (met een uitschieter van +15%). Het effect van de dalingen wordt onvoldoende gecompenseerd door de sterkte-uitbreiding met 4000 fte, waardoor een aantal korpsen – met name plattelandskorpsen – voor een of enkele jaren «krimpkorps» worden. Ook het korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben in hun brief van 24 oktober jl. aangegeven een dergelijke «ontblauwing» van de plattelandsgebieden ten gunste van de steden maatschappelijk ongewenst te vinden.

Ik acht dergelijke forse budgetmutaties ongewenst. Voorts zouden dergelijke budgetverschuivingen hun grondslag moeten vinden in een relatieve wijziging van de (on)veiligheidssituatie. De bewijsvoering daarvoor ontbreekt tot op heden.

Het is van cruciaal belang voor de korpsen om zich de komende jaren volledig in te kunnen zetten op de te bereiken prestaties. Onzekerheid over het budget (immers in 2005 is wederom een actualisatie voorzien), alsmede een forse discussie over inkrimping en financiële tekorten leiden de aandacht daarvan af. Derhalve acht ik het onverstandig om thans en tijdens de convenantperiode het BVS te actualiseren. Wel wil ik, tezamen met de korpsen, in de komende jaren bezien hoe het BVS beter kan aansluiten bij de ontwikkeling van de (relatieve) veiligheidssituatie en op welke wijze al te grote budgetmutaties kunnen worden voorkomen. De resultaten daarvan kunnen dan na de convenantperiode doorgevoerd worden. Het huidige – niet-geactualiseerde – BVS zal dan ook de budgetverdeling voor de komende jaren bepalen. Met dat enkel korps, waarbij het niet doorvoeren van de actualisatie onverhoopt tot problemen leidt, zal in het kader van de begrotingsgesprekken nader overleg mee gevoerd worden. Voorgaande wil ik vastleggen in het landelijk convenant.

7. Vervolgtraject

Omdat niet eerder de precieze meerjarige invulling (landelijk en per korps) beschikbaar was, konden de korpsen bij het opstellen van hun begrotingen 2003 (inzenddatum 15 november 2002) nog geen rekening houden met bovenstaande, waardoor bij een aantal het beeld dreigde te ontstaan dat er sprake was van budgettaire problemen. Ik hoop met deze brief deze onzekerheid weg genomen te hebben, waarmee overigens niet gesteld is dat – net zoals in de afgelopen jaren – het niet kan voorkomen dat een enkel korps toch extra ondersteund moet worden. Ik zal de korpsbeheerders vragen om mij voor 15 december te berichten of in het licht van deze brief eventueel verwachte budgettaire problemen door het korps opgelost kunnen worden. Aansluitend daaraan kunnen de korpsen dan in het voorjaar (voor 1 april), tezamen met de lokale en regionale veiligheidsanalyses, een gewijzigde begroting opstellen, welke mede input vormen voor het regionale convenant.

8. Conclusies

Met bovenstaand budgettair pakket ter waarde van ruim € 500 mln. moet het mogelijk zijn om de gewenste sterkte-uitbreiding met 4000 fte te realiseren en op te leiden én tegelijkertijd te investeren in de kwaliteit van het politieapparaat. Dit alles moet tezamen met de resultaatsafspraken uit het landelijk convenant en bijbehorend toenemend budget voor prestatie-bekostiging resulteren in een veiliger samenleving in geheel Nederland. Forse dalingen van politiesterkte in sommige regio's passen daarbij niet. Dit is – natuurlijk na bespreking met uw Kamer – mijn inzet voor het af te sluiten landelijk convenant en de daarop te baseren regionale convenanten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

(in miljoenen euro's (afgerond op 1 decimaal); 2008 indicatief: valt buiten huidige meerjarencijfers)
(onder voorbehoud van budgetgerecht parlement & landelijk convenant)

Kosten

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sterkte						
* regionale korpsen	94,0	133,0	177,5	223,2	225,6	233,2
* regiospecifiek (hofstad/zeehavenpolitie/ed)	9,3	9,4	9,4	9,4	9,4	6,3
* landelijke recherche	0,0	3,4	6,9	10,3	10,3	10,3
KLPD	1,2	2,1	4,1	6,2	6,3	6,6
Totale kosten sterktegroei met 400 fte	104,5	148,8	197,9	249,1	251,6	256,4
* overdracht toelatingstaken naar IND		-28,0	-28,0	-28,0	-28,0	-28,0
Opleiding: LSOP						
Totale kosten initieel	47,0	52,3	61,4	64,6	60,9	59,3
Totale kosten post-initieel	29,9	31,1	31,7	33,3	36,6	36,2
Overige kosten	17,5	16,4	15,8	15,3	15,3	15,3
Totaal LSOP	94,4	99,8	108,9	113,2	112,8	110,8
Kwaliteit (normkosten)						
ICT (informatiehuishouding/c2002/GMSL/LIO/e.d)	18,3	63,2	66,3	117,8	117,8	117,8
Overig materieel (huisvesting/IBT/uitrusting) & TOR	5,8	14,4	30,7	39,3	40,0	40,0
Totale kosten kwaliteit	24,1	77,6	97,0	157,1	157,8	157,8
(dwz ophoging normbedrag per BVE met €:)	281	857	1134	2134	2145	2142
TOTALE KOSTEN	223,0	326,2	403,8	519,4	522,2	525,0
DEKKING						
Envelop sterktegroei	60,0	90,0	132,0	170,0	170,0	170,0
Envelop politieonderwijs	0,0	3,0	13,0	20,0	20,0	20,0
Envelop kwaliteit	20,0	37,0	63,0	81,0	95,0	95,0
Middelen BZK-begroting (accres)	51,2	54,3	67,3	85,3	85,3	85,3
voorzien in BVE-normbedrag	3,5	24,8	26,4	26,8	26,8	26,9
Huidige BZK-middelen (TOR/LSOP/Regieraad)	88,3	117,1	102,1	136,3	125,1	127,8
Totale dekking	223,0	326,3	403,8	519,4	522,2	525,0