



bijlage

Doorontwikkeling toezicht op de politie

Bijlage nummer 3
Horend bij Voortgangsbrief politie

In de periode van de vorming van de nationale politie heb ik om diverse redenen extra toezicht ingesteld op de politieorganisatie en bestaande vormen van bijzonder toezicht verlengd. De organisatie – en daarmee het stelsel van interne control en toezicht – was immers nog in opbouw. De taak van de korpschef – voeren van het beheer – was nieuw. De eerste vormingsfase wordt nu afgerond. Daarom heb ik voor ogen dat het toezicht op de politie vanaf nu in lijn wordt gebracht met de wijze waarop control en toezicht bij andere grote publieke organisaties is georganiseerd. Dit perspectief wordt door betrokken instanties gedeeld. Het houdt in dat het interne toezicht bij de politie dat inmiddels georganiseerd is verder wordt versterkt en dat mijn beleidsdepartement zijn toezichthoudende verantwoordelijkheid steviger gaat uitvoeren. Dit wordt zoals overal in de Rijksdienst dan aangevuld met extern toezicht door diverse onafhankelijke Rijkstoezichtsorganen, zoals de Algemene Rekenkamer. Vanzelfsprekend blijft de Inspectie Justitie en Veiligheid onmisbaar voor het toezicht op de taakuitvoering, de kwaliteitszorg door de politie en de kwaliteit van het politieonderwijs.

Tijdens de vormingsperiode van de nationale politie was de Commissie van toezicht op het beheer politie toegevoegd als bijzonder extern toezichthouder om mijn ambtsvoorgangers en mij te adviseren over de uitvoering van het beheer door de korpschef. Op het gebied van informatievoorziening (IV) bestond vanaf 2011 het Aanvalsprogramma Informatievoorziening politie. Vanwege de aard en oorsprong van het Aanvalsprogramma informatievoorziening politie was ook hierop extra toezicht georganiseerd: in 2012 heb ik op grond van de Kaderwet Adviescolleges de Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening politie (hierna: Review Board) ingesteld en hen gevraagd toezicht te houden op de uitvoering van het programma. Het Aanvalsprogramma Informatievoorziening politie eindigt per 31 december 2017. De Review Board is ingesteld tot het einde van het aanvalsprogramma en zal daarom ook dit jaar conform instellingsbesluit ophouden te bestaan.

Vorige maand heeft de Commissie Evaluatie Politiewet haar eindrapport aan mij aangeboden. De Commissie Evaluatie Politiewet doet in haar rapport de aanbeveling om een effectiever en efficiënter toezichtsregime te ontwerpen. Ze geeft daarbij concreet de aanbevelingen om de Commissie van toezicht op het beheer politie en de Review Board te beëindigen, zodat het toezicht in lijn kan worden gebracht met het toezicht op andere grote publieke organisaties. Verder adviseert de Commissie Evaluatie Politiewet om een robuust auditcomité politie in

te richten; dit is inmiddels gebeurd. Vanuit die ontwikkelingen is het goed om het toezicht van en op de politie nader te bezien.

**Directoraat-Generaal
Politie**
Bestel & Bevoegdheden

Onderstaand ga ik in op beide kanten van het stelsel van control en toezicht. Allereerst licht ik de ontwikkelingen toe van versterking van het stelsel van interne control en toezicht van de politie. Daarna geef ik aan op welke wijze het extern toezicht op de politie wordt vormgegeven. Hoewel de politie in juridische zin een sui generis organisatie is, zijn er met betrekking tot het extern toezicht overeenkomsten met andere, grote uitvoeringsorganisaties die behoren tot het Rijk. De lessen die in deze organisaties zijn geleerd over toezicht zijn betrokken bij onderstaande uitwerking.¹

Datum
20 december 2017

Ons kenmerk
2159782

Intern toezicht

Intern toezicht is onderdeel van de besturing en beheersing van elke organisatie. De politie is hier geen uitzondering op en werkt aan de sturing van de organisatie en de verscherping van de interne controle op haar resultaten. Interne controle en toezicht voor de politieorganisatie is specifiek nodig voor het borgen van het presterend vermogen van de politie – op zowel beheer als taakuitvoering – en haar betrouwbaarheid als opdrachtnemer en ketenpartner. Intern toezicht stelt de politie in staat om te komen tot vroegsignalering van knelpunten, risico's en oplossingen. Daarmee kan het korps tijdig haar handelen bijsturen of op tijd en transparant in overleg gaan met haar opdrachtgevers en de minister als eigenaar over de haalbaarheid van afspraken.

De korpschef heeft in de afgelopen periode de volgende stappen genomen om het intern toezicht te versterken:

1. Doorontwikkeling sturing

De verbetering van de governance die vanaf medio 2015 in gang is gezet als onderdeel van de herijking is inmiddels werkend en er is geïnvesteerd in bijpassend leiderschap. Deze doorontwikkeling heeft geleid tot een versterkte positie van het korpsmanagementteam² binnen de politieorganisatie. Door de aangepaste sturingslijnen wordt een meer integrale afweging tussen de bedrijfsvoering, operationele doelstellingen en vernieuwingen op deze gebieden geborgd. Deze ontwikkeling is met name van belang voor de verdere ontwikkeling van de operationele processen en de bijbehorende ondersteuning door de bedrijfsvoering zoals de IV. Verder sturen de korpsleiding en het korpsmanagementteam in de vernieuwde governance gezamenlijk op de begrotingsuitvoering. Daarnaast richten ze zich meer op risicomanagement; geïdentificeerde risico's vormen input voor aankomende audit- en controlonderzoeken.

2. Verbetering werking planning & controlcyclus

In de herijking hebben de korpschef en mijn ambtsvoorganger de lijn ingezet om te komen tot integratie van de bestaande meerjarenplannen. Naar aanleiding hiervan is de nieuwe inrichting van de integrale P&C-cyclus vastgesteld, die aansluit op de rijksbegrotingscyclus. In deze P&C-

¹ Zie onder andere: Kamerstukken II 2015/16, 25268, 125 en Kamerstukken II 2016/17, 31066, 330

² Korpsleiding, politiechefs, directeur PDC, directeur Korpsstaf en de directeur van de Politieacademie.

cyclus zijn de portfolio's Operatiën en IV opgenomen. Het begrotingsproces is aangevuld met bedrijfsplannen en het budgetteringsproces sluit aan op de begroting en het beheerplan.

**Directoraat-Generaal
Politie**
Bestel & Bevoegdheden

Naar aanleiding van aanbevelingen uit het onderzoek naar de omvang van het personele en materiële budget van de politie 2016-2020 (P/M onderzoek), is de heer André de Jong gevraagd om zijn kennis en kunde ten behoeve van de politie in te zetten bij de implementatie van deze aanbevelingen.³ De heer De Jong is voormalig DG Rijksbegroting en is in dienst van ABDTOPConsult. De heer De Jong heeft recent zijn eindrapport aan de korpschef aangeboden (zie bijlage). In het eindrapport komt naar voren dat de politie op dit moment de aanbevelingen uit het P/M onderzoek nagenoeg volledig heeft geïmplementeerd. De heer De Jong constateert echter dat er voor zowel de financiële als de beleidsmatige control nog verbeterpunten zijn. Met de aanvullende adviezen die de heer De Jong hierover heeft gedaan kan de politie een volgende fase ingaan. In opzet zijn veel zaken in het (financieel) beheer op orde gebracht. De politie kan zich nu vooral richten op de beoogde werking, dit zal nog veel inspanning vergen. De korpschef en ik zien de aanbevelingen van de heer De Jong als een aanvulling op het Beheersplan 2018, zodat de opvolging in de reguliere P&C-cyclus is opgenomen.

Datum
20 december 2017

Ons kenmerk
2159782

3. Versterking control door bundeling van de controlfunctie binnen de politie

Om de integraliteit van de controlfunctie te verbeteren vallen alle controlteams van de organisatieonderdelen nu functioneel onder de aansturing van de korpscontroller. Op korpsniveau zijn de twee afzonderlijke controlteams samengevoegd tot de afdeling korpscontrol onder de directeur Financiën en Control. Verder volgen circa 140 controllers binnen de politie een professionaliserings-programma. In het Financial Governance Statuut (FGS) wordt verankerd wat de taken, verantwoordelijkheden en verhouding tussen de verschillende controllagen binnen de politie zijn. Verder wordt als deel van de versterking van de controlfunctie gewerkt aan het structureel inbedden van de kwaliteitscontrole op IV-projecten aan de hand van de criteria gehanteerd door het Bureau ICT-toetsing (BIT). Hiervoor worden in totaal 3 fte's toegevoegd aan de controlfunctie binnen het PDC en de korpsstaf.

4. Versterking auditfunctie waaronder oprichting auditcommissie politie

Ook de auditfunctie op korpsniveau was opgenomen in de inrichting van het korps. De twee afzonderlijke auditteams op korpsniveau, financieel audit en operational audit zijn vanaf 2017 samengevoegd tot de afdeling concernaudit. De afdeling concernaudit heeft een directe en onafhankelijke functionele lijn met de korpschef. De taken van deze afdeling zullen worden uitgebreid met de audit taak op het gebied van IV. De focus van de auditfunctie zal de komende jaren verbreden van controle op rechtmatigheid, betrouwbaarheid en wettelijke compliance naar de beoordeling van de vraag of geïdentificeerde risico's op een adequate wijze worden beheerst.

³ Kamerstukken II 2015/16, 29628, 632

Tot slot is met ingang van september 2017 een auditcommissie politie ingericht. Deze auditcommissie politie toetst het stelsel en de werking van governance en interne control en toezicht en risicomanagement en brengt hierover advies uit aan de korpschef. De auditcommissie politie voert zelf geen audits uit – deze taak wordt vervuld door de afdeling concernaudit als derde laag in het interne toezicht van het korps. Deze auditcommissie is dus gekoppeld aan een systematisch en gelaagd intern auditregime. De meerderheid van de leden van de auditcommissie politie is extern, deze leden hebben een ruime deskundigheid op het gebied van o.a. informatievoorziening, ICT en beheer, publieke financiën, risicomanagement en politie. Twee leden van de korpsleiding maken deel uit van de commissie. De commissie vergadert periodiek met de korpschef op momenten dat dit voor het bepalen van risico's en de sturing en het toezicht erop noodzakelijk is. Verder vindt periodiek afstemming tussen de voorzitter en de korpschef plaats. Ook vindt tussen de auditcommissie politie en de externe toezichthouders afstemming plaats over de focus en normstelling voor het interne toezicht en de samenhang met het externe toezicht. Hiertoe overleggen de korpschef en de voorzitter van de auditcommissie politie eens per jaar met de vertegenwoordigers van de externe toezichthouders. De auditcommissie zal met de korpschef bezien of de rapportages van de Commissie Evaluatie Politiewet of de Review Board aanleiding geven om de mix van deskundigheden in de auditcommissie politie in de komende maanden nog verder aan te vullen. Ook wordt nog nader bezien hoe de informatie-uitwisseling tussen de auditcommissie politie en het departement en de andere toezichthouders vorm krijgt.

**Directoraat-Generaal
Politie**
Bestel & Bevoegdheden

Datum
20 december 2017

Ons kenmerk
2159782

Het korps zal het interne toezicht in de komende jaren blijven ontwikkelen, waarbij ook breder gewerkt wordt aan de ontwikkeling van een kwaliteitsstelsel, dat helpt bij het bevorderen van het leren en ontwikkelen binnen de politieorganisatie. De nieuw ingestelde auditcommissie zal nauw betrokken zijn bij het verder uitbouwen van de audit-, evaluatie en controlfunctie binnen de politieorganisatie. Ik heb daarnaast de Inspectie gevraagd om ook haar expertise in te brengen bij deze verdere doorontwikkeling.

Bij de doorontwikkeling van het interne toezicht krijgt ook de versterking van de planfunctie aandacht. Er is nog verbetering nodig op het ontwikkelen van integrale plannen met een meerjarig karakter, die passen bij de strategie van de politie en inzicht bieden in de gewenste effecten op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau. Daarnaast is het van belang dat operationele mensen betrokken worden bij de ontwikkelingen van de bedrijfsvoering zoals ICT-systemen. Hierbij moet vroegsignalering van risico's en het treffen van maatregelen al in de planfase beginnen. De huidige werkwijze van het korps waarin de plannen van onderop worden opgebouwd wordt hiervoor voortgezet. Verder wordt geïnvesteerd in het aanscherpen van de cultuur om elkaar aan te spreken op operationele- en beheerresultaten en een verbeterd zicht op de risico's voor beide. Ik zal toezien op de voortgang van deze versterking van de planfunctie en blijf daarover in gesprek met de korpschef.

Extern toezicht

Extern toezicht is gericht op de risico's die blijven bestaan na intern toezicht en kan een validatie vormen van het interne toezicht. De versterking van het interne toezicht van de politie en de afronding van het vormingsproces van de nationale politie maken het mogelijk om het externe toezicht vorm te geven zoals dat bij andere grote overheidsorganisaties ook gebruikelijk is:

- Extern toezicht wordt primair door het verantwoordelijke beleidsdepartement uitgevoerd. Dit past bij de zogenoemde eigenaarsrol. De juridische vormgeving van de overheidsorganisatie blijkt daarbij niet relevant.
- Aanvullend op het departementale toezicht zijn er diverse toezichtsorganen en -mechanismen op Rijksniveau die relevant zijn voor de politie. Dit wordt in het onderstaande verder uitgewerkt.

Ook voor de politie ligt het externe toezicht in eerste instantie bij mijn departement. Dit past bij mijn wettelijke taken zoals beschreven in de Politiewet 2012 en bij de sturingsrelatie tussen mij als eigenaar en de politie als opdrachtnemer. Hoewel de politie een sui generis organisatie is, sluiten we hierbij aan op de redenering en de terminologie uit de circulaire 'Governance ten aanzien van ZBO's'⁴ en de memorie van toelichting bij de Kaderwet ZBO's⁵.

Als eigenaar draag ik er zorg voor dat de politie geëquipeerd is voor haar taken. Daartoe voer ik overleg met de opdrachtgevers, hiermee bedoel ik de beleidsmatige opdrachtgevers en gezagsdragers, om te bezien of de omvang van het takenpakket en de capaciteit en mogelijkheden van de organisatie in balans zijn. Ook geef ik kaders aan de politie. Deze kaders zijn ten dele opgenomen in wet- en regelgeving zoals de Politiewet 2012, het Besluit beheer politie en het Besluit financieel beheer politie. Deels worden de kaders gegeven in de jaaraanschrijving, in mondelinge of schriftelijke opdrachten of aanwijzingen. Tevens vindt vanuit deze rol de bekostiging van de politie plaats en de vaststelling van het beheerplan en de begroting. Als eigenaar houd ik toezicht op de continuïteit en de toekomstbestendigheid van de politie en op de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het handelen van de politie.

De Inspectie Justitie en Veiligheid voert bij wet het externe toezicht uit op het politieonderwijs, de taakuitvoering door de politie en het kwaliteitsstelsel van de politie. Bij haar toezicht op de taakuitvoering weegt de Inspectie Justitie en Veiligheid ook de opdrachten mee die door het gezag aan de politie worden gegeven. In het meerjarenprogramma 2018-2020, dat ik recent aan uw Kamer heb doen toekomen, beschrijft de Inspectie Justitie en Veiligheid hoe zij haar toezicht (onder andere op de politie) in de komende jaren wil vormgeven.⁶ Een belangrijk element daarbij is het bevorderen van het lerend vermogen.

Waar nodig of wenselijk laat ik aanvullend extern onderzoek doen, bijvoorbeeld door de Auditdienst Rijk of door andere externe partijen. Op basis van deze informatie kan ik samen met de opdrachtgevers en de politie als opdrachtnemer het gesprek voeren over de opdrachten voor de politie en waar nodig de kaders bijstellen.

⁴ Kamerstukken II 2014/15 25268, 113, blg-515255

⁵ Kamerstukken II 2000/01 27426, 3

⁶ Kamerstukken II 2017/18 34775 VI, 21

Naast het toezicht dat ik als eigenaar vervul en het toezicht op de taakuitvoering door de Inspectie JenV, zijn er binnen het stelsel van toezicht op de politie diverse externe toezichthouders die onveranderd hun rol vervullen, zoals de Algemene Rekenkamer, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Autoriteit Persoonsgegevens, de Nationale Ombudsman en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid.

**Directoraat-Generaal
Politie**
Bestel & Bevoegdheden

Datum
20 december 2017

Ons kenmerk
2159782

Afronden bijzonder extern toezicht op het beheer

Nu de politieorganisatie in een volgende fase komt en intern toezicht in belangrijke mate verbeterd is, vervalt de noodzaak voor bijzondere externe toezichthouders. Evident komt daarmee geen einde aan professioneel toezicht op het beheer. Nu de politie in een regulier ritme van organisatieontwikkeling komt, is het goed om ook het toezicht vorm te geven zoals bij andere uitvoeringsorganisaties het geval is. Dit houdt in dat de bijzondere toezichthouders ophouden te bestaan. Deze keuze sluit aan bij de aanbeveling die de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 in haar eindrapport heeft gedaan.

De Commissie van toezicht op het beheer politie had de afgelopen jaren als taak om te beoordelen hoe de politie uitvoering geeft aan het door mij vastgestelde beleid en de kaders inzake het beheer en mij hieromtrent gevraagd en ongevraagd te adviseren. Ik ben de Commissie van toezicht op het beheer politie zeer erkentelijk voor het werk dat zij de afgelopen jaren verricht heeft in de opbouwfase van de nationale politie, en met name ook in relatie tot de noodzakelijke herijking. De Commissie van toezicht op het beheer politie zal haar werkzaamheden afronden met een eindverslag inclusief aanbevelingen. De korpschef en ik zullen deze aanbevelingen beleggen binnen de control- en toezichtactiviteiten van het korps via de auditcommissie politie en als onderdeel van mijn activiteiten als verantwoordelijk minister. De Commissie van toezicht op het beheer politie zal daarna zorgdragen voor een warme overdracht van haar bevindingen aan de reeds staande toezichtsorganen, waaronder de auditcommissie politie. Samen met de opname van het toezicht op het aandachtsgebied IV kan de auditcommissie politie daarmee integraal naar het beheer kijken.

Afronden bijzonder extern toezicht op IV

Nu ook het Aanvalsprogramma informatievoorziening politie eindigt, vervalt ook het speciale toezicht op dit specifieke gedeelte van de informatievoorziening van de politie. De Review Board houdt van rechtswege op te bestaan. Ik ben ook de Review Board zeer erkentelijk voor het door haar verrichte werk. Het eindverslag van de Review Board heb ik 16 november jl. aan uw Kamer aangeboden.⁷ Voor de reguliere organisatieontwikkeling van de politie is van belang dat de vernieuwing van werkprocessen en de bijbehorende ondersteuning, onder andere door ICT, in nauwe samenhang plaatsvindt; alleen dan kan de continuïteit en vernieuwing van de organisatie als geheel geborgd worden. Ik zie de samenwerking tussen de operatie en de bedrijfsvoering steeds meer invulling krijgen. Ook de lenige en kortcyclische manier van werken – zoals geadviseerd door de Review Board – wordt hierin betrokken. In deze integrale sturing op vernieuwing past een keuze

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 29628, 742, blg-823891

voor aparte programma's voor een deel van de IV van de politie niet. Ook het apart toezichthouden op een relatief klein gedeelte van de ICT past hier niet bij. Daarbij is het zoals gezegd van groot belang dat het interne toezicht binnen de politieorganisatie op orde is en het extern toezicht zoals dat gebruikelijk is voor grote overheidsorganisaties wordt toegepast. Dit toezicht zal op onderstaande manier vorm krijgen, en waar nodig doe ik een beroep op externe toezichthouders zoals dat gebruikelijk is bij het toezicht op de ICT van overheidsorganisaties.

**Directoraat-Generaal
Politie**
Bestel & Bevoegdheden

Datum
20 december 2017

Ons kenmerk
2159782

Voor wat betreft de kwaliteitsborging ('quality assurance') op grote ICT-projecten heb ik met de korpschef de volgende afspraken gemaakt:

- In de governance op IV zullen de politiechefs in hun rol van portefeuillehouder de sturing op vernieuwing en beheer vervullen, inclusief de manier waarop wordt omgegaan met de bestaande legacy systemen. De komende jaren worden de operationele processen stap voor stap in de nieuwe operationele omgeving (OPP) gebracht.
- Het korps zal het plan van aanpak voor OPP allereerst door een extern bureau laten toetsen aan de hand van de kwaliteitscriteria die het BIT hanteert, daarna zullen de bevindingen worden omgezet in maatregelen die gevalideerd worden door de auditcommissie politie.
- Het plan van aanpak voor OPP plus de maatregelen die het korps neemt i.r.t. de vastgestelde risico's zullen daarna aan mij worden aangeboden voor externe toetsing door het Bureau ICT-toetsing (BIT).
- Vervolgens zal het korps geleidelijk onder het regime van het BIT gaan vallen. Ik ben hierover in gesprek met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tot slot

Ik heb er vertrouwen in dat het hierboven geschetste stelsel van toezicht en control de politie in staat stelt om zelf zijn strengste toezichthouder te zijn en dat hiermee ook het externe toezicht op het beheer en de taakuitvoering van de politie adequaat is ingericht.