Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directoraat-Generaal Politie
Portefeuille Politieel Beleid en Taakuitvoering

Datum
28 november 2018

bijlage

Toezicht op en waarborgen voor de politieorganisatie

Bijlage nummer	1
Horend bij	Toezicht op en waarborgen voor de politieorganisatie

Toezicht en waarborgen op de politieorganisatie
Er zijn drie elementen in het systeem van toezicht en waarborgen die ik hier toe wil lichten: de rol van de politie, mijn rol als minister van Justitie en Veiligheid en de rol van onafhankelijke toezichthouders. Zoals in de brief is toegelicht start het toezicht bij het interne toezicht van de politie, welke is verstevigd met de herijking. Als 'eigenaar' van de politie ben ik politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie en het functioneren van het politiebestel.[1] Daarnaast hebben de rijksinspecties – primair de Inspectie JenV - een belangrijke rol en kan ik gebruik maken van de rapporten die twee Hoge Colleges van Staat aan uw Kamer doen toekomen. Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de genoemde actoren, die in deze bijlage verder worden toegelicht.

De politie

De politie vervult zelf een eerste rol in het systeem van toezicht en waarborgen. Een belangrijke interne waarborg dicht bij de werkvloer is de figuur van de vertrouwenspersoon. Deze zorgt ervoor dat de politie tijdig kan reageren op interne ontwikkelingen en een responsieve werkgever is. Er zijn ook actoren die zich meer richten op controle en toezicht. Hieronder ga ik in op het interne beheers- en controlesysteem, de auditcommissie politie en de rol van het gezag.

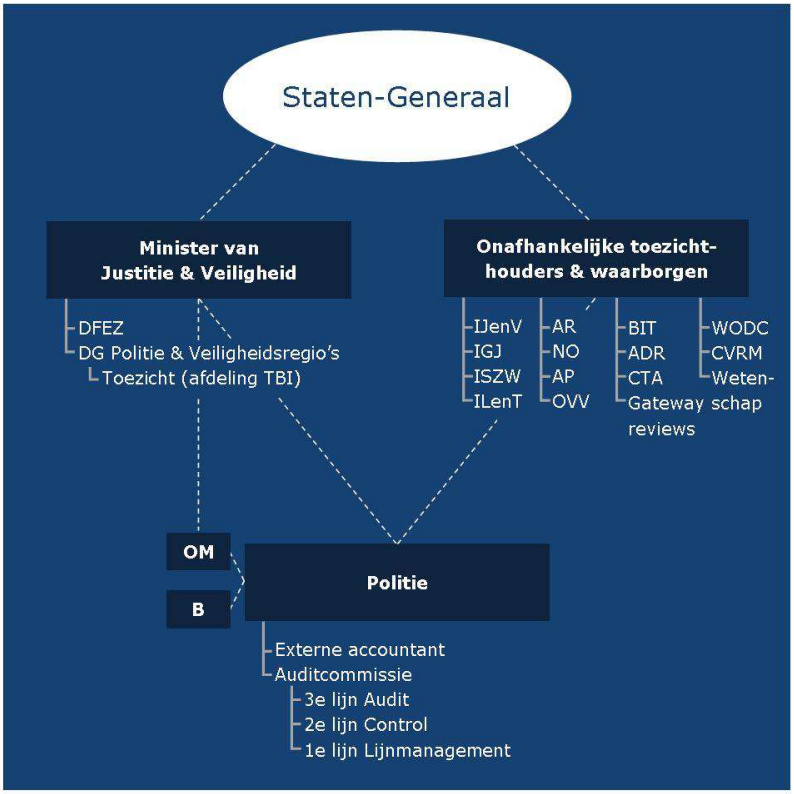
Interne beheers- en controlesysteem

Sinds de herijking is het doel om de politie nadrukkelijker zelf verantwoordelijk te maken waarbij een kritische en lerende houding essentieel zijn. Het stelsel van interne control en toezicht is hiertoe aangevuld en uitgebreid om te borgen dat die verantwoordelijkheid goed kan worden ingevuld. Dit stelsel is ingericht volgens het 'three lines of defence'-model. Daarbij wordt de eerste lijn vervuld door de lijnorganisatie, de tweede lijn door de korpscontroller op het niveau van de korpsleiding en de derde lijn wordt vervuld door de afdeling Concernaudit op het niveau van de korpsleiding. Deze drieslag leidt tot een gelaagde controle van de werking van sturingslagen in de organisatie en een efficiëntere uitvoering van audits, een eenduidige onderkenning van risico's en bovendien tot meer transparantie en een integrale risicobeheersing. Een van de maatregelen in de herijking hierin was het meer integraal en meer geconcentreerd worden van control (operational control, financial control en bedrijfsvoeringscontrol), zodat verkokering is afgenomen. Daarnaast heeft het Politiedienstencentrum (PDC) een eigen controlafdeling gekregen, naar analogie met de eenheden. Tevens is de afdeling audit in één

[1] Zoals aangegeven in de hoofdbrief, geeft de Politiewet 2012 mij een sterkere positie dan het eigenaarsmodel.

onderdeel samengevoegd (operational audit, financial audit en ICT). Deze auditafdeling is onafhankelijk in zijn oordeelsvorming richting de korpschef.

Figuur 1 - Toezicht en waarborgen Politieorganisatie[2]



Directoraat-Generaal Politie
Portefeuille Politieel Beleid en Taakuitvoering

Datum
28 november 2018

2433298

Auditcommissie politie
Conform toezegging bij het AO Politie ICT van 17 oktober jl. ga ik hier uitgebreider in op de rol van de auditcommissie in het geheel van toezicht en waarborgen. De auditcommissie politie, die in 2017 is opgericht, is vormgegeven naar analogie met de Regeling audit committees van het Rijk van de minister van Financiën.

Conform het instellingsbesluit Auditcommissie politie houdt zij toezicht gericht op de werking van het stelsel van intern toezicht en het functioneren van elke laag daarbinnen. De auditcommissie adviseert in die rol de korpschef over het auditjaarplan en de focus in het risicomanagement in de drie lagen van intern control en toezicht. Verder adviseert zij over de voorgenomen aanpak van de grootste strategische risico's voor het beheer van het korps zoals nieuwe ICT projecten en programma's (groter dan 5 mln.), substantiële risico's in de personeelsopbouw en –capaciteit en de punten die de externe accountant aanwijst als voorwaardelijk voor een 'in control statement'.

[2] DFEZ: Directie financieel economische zaken; TBI: Toezicht en bestuurlijke informatie; OM: Openbaar Ministerie; B:Burgemeester; IJenV: Inspectie Justitie en Veiligheid; IGJ: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd; ISZW: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid; WODC: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum; ADR: Auditdienst Rijk; AR: Algemene Rekenkamer; CvRM: College voor de rechten van de Mens; OVV: Onderzoeksraad voor Veiligheid; NO: Nationale Ombudsman; BIT: Bureau ICT-Toetsing; AP: Autoriteit Persoongegevens; CTA: Commissie van Toezicht Arrestantenzorg: ILenT: Inspectie Leefomgeving en Transport.

De auditcommissie bestaat momenteel uit drie interne en vier externe leden. De vier externe leden – waaronder de voorzitter - hebben een deskundigheid op het gebied van onder andere informatievoorziening en ICT, beheer, publieke financiën, risicomanagement en politie. De auditcommissie wordt in 2019 uitgebreid met een vijfde extern lid met aanvullende expertise in grote verandertrajecten in grotere organisaties waarin met name via personele kwaliteit diensten worden geleverd die nadrukkelijk in de politieke en maatschappelijke belangstelling staan. Hierdoor zal de kracht van de adviezen aan de korpschef met ervaring uit andere sectoren verder versterkt worden.

Naast dit gelaagde interne toezicht, zijn er ook externe vormen van waarborg en toezicht ingericht. Het interne en externe toezicht zijn complementair aan elkaar. Om intern en extern controle aan elkaar te koppelen kan de externe accountant van de politie op verzoek van de voorzitter deelnemen en is de directeur FEZ van mijn departement extern agendalid van de auditcommissie politie. Voorts vindt tussen de auditcommissie politie en de externe toezichthouders minimaal jaarlijks 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 en de vertegenwoordigers van de externe toezichthouders. Na een periode van opbouw, is de eerste keer vergadering hiervan in januari 2019, en zal dit minimaal elk jaar gebeuren. Op deze manier zijn het interne en externe toezicht op elkaar aangesloten.

Het gezag

De politie werkt altijd in ondergeschiktheid aan het gezag. Het gezag prioriteert niet alleen waar de politie-inzet plaatsvindt maar is ook direct verantwoordelijk voor het optreden van de politie. Verantwoording van de politie over de taakuitvoering vindt dus plaats aan het gezag. Op deze wijze maken ook zij onderdeel uit van het systeem van toezicht en waarborgen op de politie. Gezag uit zich ook in de politieke verantwoordelijkheid voor het optreden van de politie; de burgemeester jegens de gemeenteraad voor het optreden van de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening en de minister van Veiligheid en Justitie jegens het parlement voor het optreden van de politie in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie, zowel in het geval dit onder het gezag van de officier van justitie gebeurt als voor het optreden van de politie onder verantwoordelijkheid van de minister zelf.

Minister van Justitie en Veiligheid

DG Politie en Veiligheidsregio's

Ik ben volledig politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie, dat door de korpschef wordt uitgevoerd. Dit past bij het sturingsmodel van de J&V-veranderstrategie.[3] Dit stelt mij als minister in de gelegenheid mijn verantwoordelijkheid te nemen en uw Kamer in de gelegenheid mij te controleren. Namens mij voert de Directeur-Generaal Politie en Veiligheidsregio's de zogenoemde eigenaarsrol uit die daarmee toe ziet op de daadwerkelijke uitvoering van het beheer. Tot voor kort was deze rol nog belegd bij meerdere medewerkers van mijn departement verspreid over de verschillende afdelingen, maar ik heb besloten een aparte afdeling bij het DGPenV in te richten die een toezichthoudende rol vervult (Toezicht en Bestuurlijke Informatie, TBI). Deze afdeling zoekt ook aansluiting met toezichthouders en met het interne toezicht van de politie.

Binnen deze afdeling wordt primair gekeken naar de continuïteit en toekomstbestendigheid van de politie, de doelmatigheid van de taakuitvoering, de rechtmatigheid van het handelen van de politie en het functioneren van het politiebestel waaronder de inrichting van de politieorganisatie. Verder zal de afdeling TBI analyses maken van al het toezichtmateriaal op de politie (control, interne en

[3] Kamerstukken II 2018/19 35000-VI, bijlage 8.6.

externe toezichthouders, wetenschap, en andere bronnen). Dit betekent dat de toezichtproducten worden beoordeeld, en hier een overzicht van komt dat inzicht geeft over en duiding geeft aan het toezicht. Ook kan de afdeling TBI andere toezichthouders vragen bepaalde zaken te onderzoeken, of zelf onderzoeken initiëren. Ik zal uw Kamer mede op basis van het uitgeoefende toezicht (maar bijvoorbeeld ook op basis van management rapportages en control door de directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ), binnen mijn departement) vanaf 2019 halfjaarlijks informeren over op welke wijze ik mijn rol als eigenaar, kijkende naar continuïteit, doelmatigheid en rechtmatigheid, invulling geef.

Directoraat-Generaal Politie
Portefeuille Politieel Beleid en Taakuitvoering

Datum
28 november 2018

2433298

DFEZ
DFEZ houdt toezicht op het stelsel van het financieel beheer van de politie; zij toetst of de verschillende functies ingevuld en op de werking ervan. Ook heeft zij oog voor de belangrijkste risico's en of hiervoor passende maatregelen zijn getroffen. Deze taken van FEZ volgen vanuit de verantwoordelijkheid als concerncontroller van het ministerie voor de coördinatie van de begroting, planning & control en het beheer van de financiële infrastructuur. DFEZ adviseert mij eveneens bij het vaststellen van de begroting, de jaarverantwoording van de politie, voortgangsrapportages en andere stukken of beslissingen van financiële aard.

Onafhankelijke toezichthouders en waarborgen op rijksniveau

Naast de al genoemde toezichtactoren, zijn er op rijksniveau actoren in het systeem van toezicht en waarborgen die vanuit hun eigen onafhankelijke positie ook toezicht houden op de politie. Zoals figuur 1 illustreert voert een aantal organisaties een toezichthoudende of controlerende rol ten aanzien van de politie uit, zoals de Algemene Rekenkamer (AR), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT), de Nationale Ombudsman (NO), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). De rapporten die zij uitbrengen helpen mij in het uitvoeren van de sturing en het toezicht op het beheer van de politie, vormen één van de bronnen van de controlefunctie van uw Kamer maar helpen de politie ook om haar werk goed te blijven uitoefenen. Hieronder volgt een korte toelichting van een aantal actoren die het meest met de politieorganisatie te maken hebben.

Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV)
De Inspectie Justitie en Veiligheid voert op grond van de Politiewet 2012 het externe toezicht uit op het politieonderwijs, op de kwaliteitszorg van de politie en op de taakuitvoering (onverminderd het gezag van de burgemeester en de officier van justitie). 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. Indien bij het toezicht op de taakuitvoering beheeraspecten worden geraakt, worden deze meegenomen door IJenV. In haar toezicht op de taakuitvoering neemt de Inspectie de volgende aspecten zoveel als mogelijk mee: de toerusting, de governance, samenwerking en informatiehuishouding. In het werkprogramma 2019 van de Inspectie van Justitie en Veiligheid, dat ik recent aan uw Kamer heb doen toekomen, beschrijft deze inspectie op hoofdlijnen welke onderzoeken ten aanzien van de politie zij in 2019 zal uitvoeren.[4]

[4] Kamerstukken II 2018/19 35000-VI, nr. 8.

Hoge colleges van staat

Algemene Rekenkamer (AR)

Als hoog college van staat controleert de AR de overheidsuitgaven op doelmatigheid en rechtmatigheid. Zij controleert conform de comptabiliteitswet ook de politie. De AR rapporteert onder andere hierover aan de Tweede Kamer op verantwoordingsdag.

Nationale ombudsman (NO)

Als hoog college van staat kijkt de Nationale ombudsman niet alleen naar de rechtmatigheid van overheidshandelen, maar ook de behoorlijkheid. In het geval van de politie kijkt zij naar politieoptreden. Dit kan na een klacht van een burger, maar ze doet ook onderzoek op eigen initiatief. Jaarlijks wordt een jaarverslag naar de Kamer gestuurd, en de rapporten van de ombudsman zijn openbaar.

Directoraat-Generaal Politie
Portefeuille Politieel Beleid en Taakuitvoering

Datum
28 november 2018

2433298

Andere vormen van toezicht en kwaliteitstoetsing

Bureau ICT Toetsing (BIT)

Het BIT is gericht op nieuwe projecten met een ICT-component van meer dan 5 miljoen euro. Sinds dit jaar valt ook de politie onder het BIT-regime. De projecten die voor externe toetsing aan het BIT worden voorgelegd hebben het stelsel van interne controle en toezicht in het korps doorlopen. In dat traject zal ook de auditcommissie politie een advies hebben uitgebracht over het beheersen van risico's op het gebied van ICT bij dergelijke nieuwe projecten of programma's. Dit is een van de voorbeelden van complementariteit van intern en extern toezicht en de structuur en ritmiek die ik heb willen aanbrengen in het toezicht op de politie.

Autoriteit persoonsgegevens (AP)

De AP is de externe toezichthouder die toeziet op de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens en politiegegevens. De AP is bovendien aangewezen om klachten van betrokkenen te behandelen en zij adviseert de wetgever over nieuwe regelgeving die (mede) betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens. De AP heeft een contactpunt bij de politie, de functionaris voor gegevens bescherming. Deze functionaris is aangewezen op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet politiegegevens (Wpg), en is verantwoordelijk voor het interne toezicht op de naleving van de AVG en Wpg.

Overige waarborgen

Wetenschap

Vanuit het perspectief van toezicht en waarborgen is er een relatie tussen wetenschappers die onze democratische instituties, met in achtneming van de basale regels van de wetenschap, sceptisch en opbouwend benaderen en het functioneren van deze instituties. De politie is ook onderwerp van onderzoek. De wetenschap levert zoveel mogelijk, langs een herleidbare methodiek, kennis die is om te zetten naar collectieve besluitvorming. Daarmee zorgt zij ook voor de mogelijkheid van de correctie van irrationeel beleid. Universiteiten in Nederland, de politieacademie en het WODC zijn voorbeelden van instellingen waar onderzoek over de politie plaatsvindt.

Internationale actoren

Vanuit het internationale perspectief wordt er door verschillende instanties gekeken of Nederland in zijn algemeenheid, en de politie specifiek, voldoet aan bepaalde verdragen, wet- en regelgeving. Dit gaat om evaluatiebezoeken, maar ook om rapportages of specifieke commissies. Spelers zijn bijvoorbeeld de VN Mensenrechtenraad en the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment. Deze internationale actoren en verbanden zorgen op hun terrein voor een extra waarborg op het functioneren van de politieorganisatie.