

Vergaderjaar 2018–2019

29 628

Politie

Nr. 835

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2018

De politie is een grote uitvoeringsorganisatie waarbinnen meer dan 60.000 mensen zich dag en nacht inzetten voor de veiligheid van ons land. Een werkend stelsel van toezicht en waarborgen is voor zo'n organisatie onmisbaar. Het toezichtregime dat bij de start van de nationale politie bestond is gewijzigd naar aanleiding van de herijking en na de evaluatie van de Politiewet 2012 is deze nog verder geoptimaliseerd en verfijnd. De aanbevelingen uit de evaluatie ten aanzien van toezicht zijn opgevolgd. Het systeem van toezicht en waarborgen maakt mogelijk dat de politieorganisatie optimaal ondersteunend is aan de uitvoering van de publieke taak van de politie. De afgelopen periode is hierop flink geïnvesteerd.

De wijze waarop het stelsel van toezicht en waarborgen thans is ingericht staat beschreven in de bijlage¹, zoals ook toegezegd aan uw Kamer.² In deze brief ga ik in op de ontwikkelingen en de achtergrond, de leidraad en de instrumenten die ik als Minister heb. Tevens schets ik het perspectief voor de komende jaren.

Ontwikkelingen en achtergrond

De afgelopen jaren is de politie op verschillende momenten op control- en sturingsaspecten bijgestuurd. Uit de herijkingsnota van 2015 bleek onder meer dat het noodzakelijk was om meer evenwicht te brengen in de sturing van de organisatie.³ De Commissie Evaluatie Politiewet 2012 besteedde aandacht aan toezicht en gaf als aanbevelingen mee dat er een efficiënter en effectiever toezichtregime moest worden ontwikkeld waarbij een reflectieve en lerende houding gestimuleerd zou moeten worden. Parallel aan deze twee (meet)momenten (voor wat betreft toezicht en andere waarborgen) hebben mijn ambtsvoorgangers de vraag gesteld of

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Toezegging gedaan in het Algemeen Overleg Politie ICT van 17 oktober jl. (Kamerstuk 29 628, nr. 821)

³ Kamerstuk 29 628, nr. 554 bijlage herijkingsnota.

het toezicht voldoende was ingebed. Er is in samenspraak met alle relevante actoren besloten om toezicht en waarborgen te verbeteren, te versterken en om het zoveel mogelijk in lijn te brengen met het toezicht op andere grote overheidsorganisaties.

Start van het denken is altijd geweest dat de politie een sterk intern toezicht moet hebben, vanuit het oogpunt dat een organisatie als de politie haar eigen strengste criticaster moet willen zijn. Hiertoe is control op centraal niveau samengevoegd en de auditfunctie beter in positie gebracht. Eerder zijn daartoe twee centrale control afdelingen samengevoegd tot integrale korpscontrol met rechtstreeks toegang via de directeur Financiën en Control (korpscontroller) tot de korpschef en mijn ministerie. De IT-audit is samengevoegd met de overige auditafdeling tot één auditafdeling die onafhankelijk is in zijn oordeelsvorming richting de korpschef. Aanvullend is in september 2017 een auditcommissie politie ingesteld. Deze auditcommissie is gekoppeld aan een systematisch en gelaagd intern auditregime.

Het externe systeem van sturing, toezicht en waarborgen sluit hier op aan. Hierbij is, waar van toepassing, de parallel gezocht met toezicht op andere grote overheidsorganisaties, zoals weergegeven in bijlage 1⁴. Op deze manier valt de politie in het systeem van al bestaande toezichthouders en waarborgen op rijksniveau. Voor het ICT-toezicht valt de politie nu bijvoorbeeld onder het regime van het BIT.⁵

Leidraad

Met de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Evaluatie Politiewet 2012 is de beweging ingezet om het toezicht aan te laten sluiten bij wat rijksbreed geldend is voor grote overheidsorganisaties. Toezicht op andere grote overheidsorganisaties betreft veelal toezicht op zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen. De politie is echter een *sui generis* organisatie die zich niet eenvoudig laat vergelijken met bijvoorbeeld een zbo. Voor deze aparte rechtsvorm is destijds bewust gekozen gelet op het bijzondere karakter van deze publieke organisatie. De politie werkt operationeel gezien onder verantwoordelijkheid en aansturing van het gezag en legt aan het gezag ook verantwoording af op de uitvoering van de politietaak. Net als bij een zbo heeft de Minister dus geringe invloed op de daadwerkelijke taakuitvoering. Beheersmatig staat de politie juist veel dicht bij de Minister dan dat bij de gemiddelde zbo het geval is; de Minister stelt de jaarstukken van de politie vast en als gevolg van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister is de korpschef ondergeschikt aan de Minister. Toch kan, voor de systematiek van toezicht en waarborgen, bij de politie op bepaalde aspecten lering worden getrokken uit de redenering uit de circulaire «Governance ten aanzien van zbo's»⁶ (verder: de circulaire) en de memorie van toelichting bij de Kaderwet zbo's⁷ (verder: Kaderwet).

Een van de elementen uit de Kaderwet waarop bij de inrichting van toezicht en waarborgen op de politieorganisatie aansluiting wordt gezocht is dat de Minister zorgt voor adequaat toezicht.⁸ Dit zorgt voor transparantie en democratische controle op het functioneren van de organisatie. Dit past bij het zogenoemde «eigenaarsmodel»; onderdeel van een besturingsmodel dat op de meeste overheidsorganisaties van toepassing

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ *Stcr.* 2015, nr. 21178.

⁶ Kamerstuk 25 268, nr. 113, bijlage.

⁷ Kamerstuk 33 147, nr. 4.

⁸ Kamerstuk 25 268, nr. 113, bijlage.

is. De Politiewet 2012 regelt dat de korpschef ondergeschikt is aan de Minister en dat hij verantwoording aflegt aan de Minister over zijn taken: leiding en beheer. Hoewel dit juridisch gezien geen toezicht is, stelt mij dit in staat *toe te zien* op de wijze waarop de korpschef invulling geeft aan het beheer. Ook ziet ook een deel van mijn departement toe op de (wijze van) uitvoering van het beheer door de korpschef. Om dit nog nadrukkelijker vorm te geven is hiertoe recent een nieuwe afdeling opgericht. Eerder is om de rol van mijn departement te versterken al de control binnen het bestuursdepartement terug gebracht naar één laag.

Net als de politie kennen de meeste zbo's geen interne raden van toezicht meer. Wel kunnen zij een intern auditcommittee instellen ter ondersteuning van het bestuur en ten behoeve van een extra waarborg op de besteding van publieke middelen. Dit is sinds 2017 bij de politie het geval, de auditcommissie politie.

Instrumenten Minister

In het reguliere eigenaarsmodel heeft de eigenaar een aantal instrumenten ter invulling van sturing, waaronder toezicht, mede beschreven in de circulaire. Hier kan de parallel worden getrokken met de politieorganisatie. Echter, zoals eerder gememoreerd, de Politiewet 2012 regelt een sterkere positie voor de Minister dan dit eigenaarsmodel.

Allereerst is er het instrument van het vaststellen door de Minister van de begroting, beheersplan, jaarverslag en jaarrekening (vastgelegd in de artikelen 34, 35 en 37 van de Politiewet 2012). Dit betreft een sterkere invulling van de «goedkeurende» rol die het reguliere systeem kent. Ook voorziet de korpschef mij (on)gevraagd van alle benodigde informatie en kan ik alle bescheiden opvragen die ik nodig heb (artikel 32). Daarnaast heb ik uiteraard de aanwijzingsbevoegdheid (artikel 31). Door dit geheel kan ik zowel sturen aan de voorkant: kaders en aanwijzingen; als aan de achterkant: «toe zien op» de wijze van uitvoering. Hierdoor kan uw Kamer mij direct aanspreken op het gevoerde beheer.

De kern van toezicht op een grote overheidsorganisatie is het beoordelen van de continuïteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van de organisatie. Dit zijn ook focuspunten als het gaat om de sturing op de politie. Met de nieuw opgerichte afdeling binnen het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's versterk ik de focus op deze drie elementen. Hierbij wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de politieorganisatie op de korte, middellange en lange termijn. Er wordt op het terrein van beheer gekeken of de politieorganisatie zich aan afspraken, wet- en regelgeving heeft gehouden en er wordt een duiding gegeven aan het bestaande toezicht. De tertaalrapportages van de korpschef aan mij cf. artikel 6 van Besluit financieel beheer politie zijn de basis hiervoor. Daarnaast levert de korpschef mij gevraagd en ongevraagd alle informatie die ik voor mijn taak nodig heb en kan ik inzage vorderen in alle voor mij relevante gegevens en bescheiden (artikel 32 Politiewet 2012). Waar nodig kan ik aanvullend onderzoek laten doen door bijvoorbeeld de Auditdienst Rijk (ADR).

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: IJenV) is op basis van de Politiewet 2012 onder meer toezichthouder op de (kwaliteit van) de taakuitvoering door de politie. Tevens kan de IJenV bijdragen aan het versterken van de werking van het totale stelsel door bijvoorbeeld de berichten van de politie aan mij te valideren, zodat er een onafhankelijke toetsing op de voortgangsberichten wordt uitgevoerd. Dit gebeurt dan ten behoeve van mijn halfjaarlijkse bericht op het gebied van sturing en toezicht (naar analogie van hoe de IJenV vorig jaar de selfassessments

van de politie op de «Basis op Orde» heeft gevalideerd). Zoals beschreven staat in de bijlage bij deze brief⁹, zal ik tweemaal per jaar aan uw Kamer rapporteren op thema's als continuïteit, doelmatigheid en rechtmatigheid. Hiermee kan uw Kamer ook eerder dan nu bij het jaarverslag zijn controlerende taak uitvoeren.

Ten slotte kan ik mij bedienen van onderzoek en input van andere organen. Op de taakuitvoering, kwaliteitszorg door de politie en het onderwijs ziet reeds de Inspectie JenV toe. Ook kan ik andere rijksinspecties om onderzoek op hun expertise vragen. Via het kabinetsstandpunt op de Evaluatie Politiewet 2012 is aangekondigd dat het politiebestedel over vijf jaar weer geëvalueerd wordt. Ook kan ik bijvoorbeeld de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) vragen om onderzoek te doen, en kan ik het WODC of andere onderzoeksinstituten vragen om zaken te belichten. Deze actoren zorgen er in samenhang voor dat ik voldoende informatie tot mijn beschikking heb om mijn politieke verantwoordelijkheid op het beheer goed uit te kunnen voeren.

Doorontwikkelen en verbeteren

Met het bovenstaande is er een systeem van toezicht en waarborgen dat in de basis borging biedt op het doorontwikkelen en verbeteren van de politieorganisatie. Uiteindelijk hebben alle in deze brief en bijlage¹⁰ beschreven uitgangspunten als doel de ontwikkeling naar een zelfstandige, lerende en kritische organisatie te stimuleren. Dat sommige werkwijzen nieuw zijn en de efficiëntie nog uitgewezen moet worden besef ik mij terdege. Maar met de genoemde ontwikkelingen in deze brief wordt er naar mijn oordeel een goede stap voorwaarts gezet in het gedegen beleggen van toezicht en waarborgen op de politieorganisatie. De fundamenten waarbinnen het stelsel van toezicht en waarborgen moet functioneren zijn neergezet, het is nu zaak de werking ervan verder te professionaliseren en ontwikkelen.

Met het realiseren van een goed functionerend stelsel van toezicht en waarborgen worden uiteindelijk drie doelen gerealiseerd: een goed functionerende politieorganisatie in een veranderende samenleving, duidelijke verantwoordingslijnen zodat (democratische) legitimiteit is gewaarborgd en vooruitkijken naar de kansen en risico's van de politie. Hiertoe zijn transparantie, tijdigheid en slagvaardigheid van belang. Op deze manier kan bij niet-functioneren tijdig worden bijgestuurd als dat nodig is. Dit alles resulteert op termijn in een zelfkritische en lerende organisatie die kwaliteit in de politiezorg kan borgen.

Conclusie

Op basis van de hierboven beschreven veranderingen en perspectieven kan de politieorganisatie zich blijven ontwikkelen vanuit haar professie, kunnen de gezagen de politie op de juiste manier bevragen en kan ik vanuit mijn rol politieke verantwoording afleggen aan uw Kamer.

Zoals beschreven is het systeem van toezicht en waarborgen in lijn gebracht met het systeem zoals gehanteerd bij andere overheidsorganisaties. Uiteraard blijf ik kritisch bekijken of met dit systeem het hierboven beschreven doel wordt bereikt.

Deze ontwikkelingen moeten bijdragen aan een kritische en lerende politieorganisatie in een systeem van toezicht en waarborgen die in

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

onderlinge samenhang bijdragen aan het functioneren van de politie, en zo ook aan een veiliger Nederland.

Ik verwacht dat het totaal van deze acties een volgende stap in transparantie, slagvaardigheid en professionaliteit teweegbrengt, passend in de fase van doorontwikkelen en verbeteren van het politiebestedel waar wij ons nu in bevinden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus