

# Het rapport van de Onderzoekscommissie COR Politie

drs. M.A. (Maarten) Ruys  
prof. dr. S.C. (Sylvie) Bleker-Van Eyk  
drs. M.L. (Maria) Henneman

*Colofon*

© 2017 drs. M.A. (Maarten) Ruys, prof. dr. S.C. (Sylvie) Bleker-Van Eyk, drs. M.L. (Maria) Henneman

Typografie en zetwerk Irma Hornman, Studio Cursief

## INHOUDSOPGAVE

- 1 Inleiding 5**
  - 1.1 Aanleiding 5
  - 1.2 Onderzoeksvragen 6
  - 1.3 Werkwijze 6
  - 1.4 Opzet van het rapport 7
  
- 2 De vorming van de Nationale Politie 8**
  - 2.1 Inleiding 8
  - 2.2 Structuur 8
  - 2.3 Schaal 8
  - 2.4 Snelheid 9
  - 2.5 Spelers 9
  
- 3 De eerste onderzoeksvraag 14**
  - 3.1 Begroting en verantwoording 14
  - 3.2 Formele afspraken COR en korpschef 21
  - 3.3 Inkopen en aanbesteden 24
  - 3.4 Niet-operationele buitenlandse dienstreizen 25
  - 3.5 Persoonlijk voorschot 27
  - 3.6 Creditcard 29
  - 3.7 Disproportionele uitgaven 29
  - 3.8 Waarschuwingen 30
  - 3.9 Antwoord op de eerste onderzoeksvraag 31
  
- 4 De tweede onderzoeksvraag 33**
  - 4.1 De werkwijze van de COR 34
  - 4.2 Het inrichtingsplan en het realisatieplan 35
  - 4.3 Het deelrichtingsplan informatievoorziening 41
  - 4.4 De verdeling van de formatie voor de bedrijfsvoering 43
  - 4.5 De herijking 44
  - 4.6 Beïnvloeding COR 45
  - 4.7 Een incident in de privésfeer 46
  - 4.8 Een persoonlijke lening van de korpschef aan de voorzitter van de COR 47
  - 4.9 Een salarisverhoging voor de voorzitter van de COR 47
  - 4.10 Antwoord op de tweede onderzoeksvraag 48

- 5 De derde onderzoeksvraag 50
  - 5.1 De kwartiermakersfase 50
  - 5.2 Vanaf de start van de Nationale Politie tot het aftreden van minister Opstelten 52
  - 5.3 De periode waarin minister Blok als waarnemend minister fungeerde 56
  - 5.4 De periode van 20 maart 2015 tot het einde van de onderzoeksperiode 56
  - 5.5 Antwoord op de derde onderzoeksvraag 58

## 6 Conclusies 60

## 7 Nawoord 62

## Afkortingen 63

## Bijlagen

- 1 Instellingsbesluit 64
- 2 Het rapport van de Auditdienst Rijk 69
- 3 Verantwoording 90
- 4 Over de commissie 96

## Noten 97

## Personenregister 103

# I Inleiding

## 1.1 AANLEIDING

Op 1 november 2016 meldde de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie, mr. G.A. van der Steur, aan de Tweede Kamer zijn voornemen om een externe commissie onderzoek te laten doen naar de ‘besteding en verantwoording van het budget dat door de korpschef van politie, als ondernemer in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden, aan de Centrale Ondernemingsraad van politie is verstrekt’.<sup>1</sup> Met de korpschef wordt in dit verband de vorige korpschef van de Nationale Politie bedoeld, mr. G.L. Bouman, korpschef van 1 januari 2013 tot 1 februari 2016. In de periode daarvoor was hij vanaf 1 mei 2011 de Kwartiermaker Nationale Politie.

Aanleiding voor de brief van de minister was een intern, oriënterend onderzoek naar de financiën van de Centrale Ondernemingsraad (hierna: COR), dat in opdracht van de huidige korpschef, drs. E.S.M. Akerboom, was uitgevoerd door het team Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) van het Politiedienstencentrum (PDC). In zijn brief aan de Tweede Kamer gaf de minister een samenvatting van de bevindingen van dat onderzoek:

- ‘de bestedingen van de COR waren in de onderzochte periode in aanzienlijke mate ondoelmatig;
- het keuzeproces voor bestedingen was niet transparant;
- de uitgaven waren in toenemende mate disproportioneel en
- de verantwoording over de uitgaven was onzorgvuldig en onvolledig’.

In zijn brief aan de Tweede Kamer schreef de minister:

‘De korpschef concludeert dat dit heeft kunnen gebeuren doordat de voormalig voorzitter van de COR solistisch optrad en onvoldoende verantwoordelijkheidsbesef heeft getoond in combinatie met onvoldoende tegenspraak binnen de COR. De korpschef constateert dat binnen het korps sprake was van een onvolkomen proces van de toekenning van de budgetten aan de COR en een te ruime toekenning van financiële ruimte. Tot slot concludeert de korpschef dat sprake was van gebrekkig toezicht van het korps op de besteding van en verantwoording over de gelden door de COR’.

De minister meldde tevens dat de huidige korpschef naar aanleiding hiervan nader intern onderzoek had gelast naar mogelijk plichtsverzuim door twee politiemedewerkers. Ook is in het onderzoek informatie naar boven gekomen op grond waarvan de huidige korpschef aangifte heeft gedaan van mogelijk strafbare feiten. De Rijksrecherche voert het strafrechtelijk onderzoek uit. De minister van Veiligheid en Justitie heeft de Onderzoekscommissie het rapport van het oriënterend onderzoek door het VIK-team van 2 november 2016 ter beschikking gesteld. Een aantal personen met wie de Onderzoekscommissie heeft gesproken, hebben de verslagen van de met hen gevoerde gesprekken in het kader van dat onderzoek beschikbaar gesteld aan de Onderzoekscommissie.<sup>2</sup>

Naar aanleiding van de brieven van de minister van 1, 8 en 15 november 2016 vond op 16 november 2016 een algemeen overleg plaats van de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie met de minister. De Tweede Kamer drong er bij de minister op aan om het onderzoek te verbreden. De minister stemde in met de gevraagde verbredingen:

- Het onderzoek dient zich te richten op een ruimere periode dan het intern, oriënterend onderzoek dat in opdracht van de heer Akerboom was uitgevoerd. Bij het onderzoek wordt ook de periode betrokken waarin de heer Bouman de Kwartiermaker Nationale Politie was, van 1 mei 2011 tot 1 januari 2013.
- Het onderzoek dient zich niet alleen te richten op de handelwijze van de voormalige korpschef ten aanzien van de financiën van de COR, maar ook op de vraag of zijn handelwijze ten aanzien van niet-financiële zaken van invloed is geweest op de besluitvorming (advisering) door de COR.
- Het onderzoek richt zich niet alleen op de betrokkenheid en handelwijze van de voormalig korpschef, maar ook op de kennis en rol van de minister en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Met de minister werd hierbij gedoeld op zowel de heer mr. I.W. Opstelten, minister van 14 oktober 2010 tot 9 maart 2015, als de heer Van der Steur, minister sinds 20 maart 2015 (en zoals wij nu inmiddels weten: tot 26 januari 2017). In de korte periode tussen het aftreden van de heer Opstelten en het aantreden van de heer Van der Steur was de huidige minister, de heer drs. S.A. Blok, waarnemend minister van Veiligheid en Justitie.
- Tot slot dient het onderzoek zich niet alleen te richten op de vraag wat de minister wist en wat hij gedaan had, maar ook op de vraag wat hij had moeten weten.

Op 23 december 2016 tekende minister Van der Steur het instellingsbesluit van de Commissie COR Politie.<sup>3</sup> Het instellingsbesluit is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd.

## **1.2 ONDERZOEKSVRAGEN**

Conform het instellingsbesluit gaat de Onderzoekscommissie in op de volgende onderzoeksvragen:

- a.* Wat is de betrokkenheid van de korpschef in de periode van mei 2011 tot en met juni 2016 bij beslissingen ten aanzien van en het houden van toezicht op de financiën van de centrale ondernemingsraad?
- b.* Heeft de handelwijze van de korpschef inzake de financiën dan wel anderszins in zijn relatie tot de (voorzitter van de) centrale ondernemingsraad invloed gehad op de besluitvorming c.q. advisering door de centrale ondernemingsraad en zo ja, welke?
- c.* Welke kennis en rol hadden de (voormalige) Minister van Veiligheid en Justitie en/of zijn departement ten aanzien van het onder a en b genoemde en over welke kennis behoorde de (voormalige) Minister van Veiligheid en Justitie vanuit zijn verantwoordelijkheid te beschikken?

De Onderzoekscommissie is gevraagd deze vragen te beantwoorden aan de hand van een feitelijke reconstructie.

## **1.3 WERKWIJZE**

De Onderzoekscommissie heeft voor haar onderzoek gebruik gemaakt van schriftelijke en elektronische documenten die bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Nationale Politie en de COR zijn opgevraagd en door hen ter beschikking zijn gesteld. Verder heeft zij gesprekken gevoerd met ruim 90 betrokkenen, niet alleen van de genoemde organisaties, maar ook van politievakorganisaties, toezichthouders en door de COR ingehuurd adviseurs. Bij-

lage 3 bevat de namen van de gesprekspartners met wie formele gesprekken zijn gevoerd. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt, die voor aanvulling en verbetering aan de betreffende gesprekspartners zijn voorgelegd. In bijlage 3 is een verantwoording van de uitvoering van het onderzoek opgenomen.

Verder heeft de Onderzoekscommissie de Auditdienst Rijk (ADR) opdracht gegeven tot een onderzoek naar de administratieve organisatie bij de Nationale Politie met betrekking tot de financiën van de COR en de vormgeving van de interne controle op de financiën van de COR. Het rapport van de ADR is opgenomen in bijlage 2.

De Onderzoekscommissie heeft onderzocht of bij de toekenning van budgetten aan de COR en van faciliteiten aan de voorzitter en leden van de COR de hiervoor geldende regels en procedures zijn nageleefd.<sup>4</sup> Daarbij heeft de Onderzoekscommissie onderzocht wat de betrokkenheid van de korpschef was.

Zowel in het onderzoek van de ADR als in het werk van de Onderzoekscommissie is onderscheid gemaakt tussen twee perioden: de kwartiermakersfase (1 mei 2011 tot 1 januari 2013) en de eerste jaren van de Nationale Politie (1 januari 2013 tot het einde van de onderzoeksperiode, 1 juli 2016). De bevoegdheden ten aanzien van de financiën van de COR zijn voor deze periodes verschillend.

De Onderzoekscommissie heeft bij de beantwoording van de aan haar voorgelegde vragen de context betrokken waarbinnen de relevante feiten zich hebben voorgedaan. De Onderzoekscommissie heeft kennis genomen van andere onderzoeken bij de Nationale Politie, zoals het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de effectiviteit van de Nationale Politie<sup>5</sup>, alsmede de voorstellen van drs. H. Borstlap voor de verbetering van de verhoudingen bij de Nationale Politie.<sup>6</sup> Los van deze onderzoeken die de politie als organisatie als onderwerp hebben, is het de Onderzoekscommissie bekend dat er ook individuele onderzoeken lopen naar plichtsverzuim door medewerkers van de Nationale Politie, alsmede een strafrechtelijk onderzoek.

#### **1.4 OPZET VAN HET RAPPORT**

Voor een goed begrip van de feiten acht de Onderzoekscommissie kennis van de context waarbinnen deze feiten zich hebben afgespeeld onmisbaar. Alle personen met wie de Onderzoekscommissie heeft gesproken, hebben uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor deze context. Hoofdstuk 2 behandelt de relevante context. De drie onderzoeksvragen van de Onderzoekscommissie worden behandeld in de hoofdstukken 3 tot en met 5. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van de Onderzoekscommissie. Het nawoord is opgenomen in hoofdstuk 7.

## 2 De vorming van de Nationale Politie

### 2.1 INLEIDING

De gebeurtenissen die onderwerp zijn van het onderzoek, speelden zich af in een periode waarin de organisatie van de politie in Nederland in een korte tijdsperiode ingrijpend veranderde. In het regeerakkoord dat ten grondslag lag aan het op 14 oktober 2010 aangetreden kabinet Rutte I, werd overeengekomen dat de bestaande 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) zouden worden samengevoegd tot één landelijke politieorganisatie, aangeduid als de Nationale Politie. De minister van Veiligheid en Justitie zou de eindverantwoordelijkheid krijgen voor het beheer van de Nationale Politie. Het gezag over de inzet van de politie zou blijven berusten bij burgemeesters en officieren van justitie.

### 2.2 STRUCTUUR

Het voornemen van het kabinet Rutte I vormde de basis voor veranderingen bij de politie. Allereerst was er een grote structuurverandering. De regionale korpsen en het KLPD gingen op in één landelijke organisatie. De adviestrajecten die in hoofdstuk 4 behandeld worden, hadden betrekking op de inrichting van die landelijke organisatie. Conform de kwartiermakersopdracht was het opstellen van plannen de opdracht van de Kwartiermaker Nationale Politie. De minister keurde deze plannen goed en verdedigde deze in de Tweede en Eerste Kamer. Belangrijke keuzes in dit proces zijn:

- De vorming van één landelijke organisatie met rechtspersoonlijkheid.
- Aan het hoofd staat de korpschef, bijgestaan door vier leden van de korpsleiding.
- De landelijke organisatie bestaat uit één landelijke en tien regionale eenheden.
- De regionale eenheden bestaan uit districten en basisteams.
- De bedrijfsvoeringstaken worden zo veel mogelijk ondergebracht in een landelijk Politiedienstencentrum (PDC).
- Ook het beleid ten aanzien van de informatievoorziening wordt gecentraliseerd. Er komt een 'chief information officer' (CIO), die deel uitmaakt van de korpsleiding, en een CIO-office voor de beleidsvoorbereiding. Voor de uitvoerende taken komt er een dienst ICT.
- De politie blijft onder het gezag van burgemeesters en officieren van justitie.
- De Politieacademie maakt géén deel uit van de Nationale Politie, maar is als onafhankelijk onderwijsinstituut met ingang van 1 januari 2017 'ingebod' in het nieuwe politiebestedel.

### 2.3 SCHAAL

De nieuwe landelijke organisatie opereert op een aanzienlijk grotere schaal dan de voormalige regionale korpsen. Het regionale korps Fryslân, geografisch het grootst, telde 1.600 medewerkers. Qua personeelsomvang was het regionale korps Amsterdam-Amstelland met ruim 6.000 medewerkers het grootst. Het kleinste regionale korps was Gooi en Vechtstreek met 700 medewerkers. De nieuwe landelijke, centraal geleide organisatie telt ongeveer 60.000 medewerkers. In 2016 was de totale formatie 59.725 fte.<sup>1</sup>



Veel zaken die voorheen op regionaal niveau werden geregeld, moesten vanaf de komst van de Nationale Politie centraal, op landelijk niveau, geregeld worden. In de oude situatie maakten de korpsbeheerders per regiokorps aanvullende afspraken over personele aangelegenheden. Ook had elk korps zijn eigen ICT-systemen, inkoopafdeling, bedrijfsvoering, financiële administratie en sturing. Op al die gebieden werd de 'schaalsprong' gemaakt naar het landelijke niveau. De burgemeesters en de officieren van justitie bleven het gezag uitoefenen over de inzet van de politie, maar gingen niet langer over het beheer van de politie. Het beheer werd belegd bij de korpschef en de minister van Veiligheid en Justitie als politiek verantwoordelijk bewindspersoon.<sup>2</sup>

Op regionaal niveau bleef sprake van aparte ondernemingsraden, maar de teruggang van het aantal regio's (van 25 naar 10) ging in de loop van 2013 gepaard met een forse reductie van het aantal raden. Daardoor liep ook het totaal aantal OR-leden terug: van 428 naar 275, nog afgezien van de teruggang in het aantal medezeggenschappers als gevolg van het opheffen van de onderdeelcommissies.<sup>3</sup> Daarnaast kwam er voor het eerst een landelijk gremium voor medezeggenschap: de COR, samengesteld uit leden van de overige ondernemingsraden.

#### **2.4 SNELHEID**

Het kabinet Rutte I beoogde de nieuwe Nationale Politie van start te laten gaan op 1 januari 2012. Dat bleek al snel onhaalbaar. Uiteindelijk werd ingezet op 1 januari 2013. Die datum werd wel gehaald, maar op dat moment was de vorming van de landelijke organisatie nog lang niet afgerond. Medeoorzaak was dat tot de parlementaire goedkeuring van de nieuwe Politiewet 2012 er geen 'onomkeerbare stappen' mochten worden gezet in de voorbereiding op de nieuwe organisatie.<sup>4</sup> Pas na aanvaarding van de Politiewet 2012 door de Eerste Kamer op 10 juli 2012 kon de daadwerkelijke implementatie ter hand worden genomen. Toen was er nog nauwelijks een half jaar om de nieuwe organisatie in te regelen.

De datum van 1 januari 2013, een datum waar de minister zich politiek aan had gecommitteerd, verschaft de COR (toen nog in oprichting: i.o.) in 2012 een sterke positie. De COR i.o. was zich ervan bewust dat de kwartiermakers en de minister veel waarde hechtten aan een instemmend advies van de COR i.o. Doordat de COR i.o. medio november 2012 geen advies gaf maar voorwaarden formuleerde waaronder de COR i.o. tot een positief advies zou kunnen komen, kwam de startdatum in gevaar. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.2.

#### **2.5 SPELERS**

De vorming van de Nationale Politie bracht twee nieuwe spelers in de overleggen over de koers van de politie: de korpschef en de COR i.o. Dat had invloed op de posities van en de relaties tussen de andere spelers: de politievakorganisaties, de minister en de ambtenaren van het directoraat-generaal politie op het ministerie van Veiligheid en Justitie.

##### *De Kwartiermaker Nationale Politie/korpschef*

Tussen 1 mei 2011 en 1 januari 2013 was de heer Bouman Kwartiermaker Nationale Politie: hij was verantwoordelijk voor de totstandkoming van de nieuwe organisatie. Vanaf 1 januari 2013 was hij de eerste korpschef van de Nationale Politie.

De korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie. De korpschef legt over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording af aan de minister van Veiligheid en Justitie.<sup>5</sup> Daarmee heeft de politie voor het eerst een leidinggevende op nationaal niveau. De wijze waarop de Nationale Politie is vormgegeven versterkt de onafhankelijke positie van de organisatie en daarmee de positie van de korpschef. Dat betekent geenszins dat de

korpschef de vrije hand heeft. De korpschef is wat de daadwerkelijke inzet van de politie betreft ondergeschikt aan het gezag (de burgemeesters en de officieren van justitie) en ten aanzien van het beheer ondergeschikt aan de minister. Zijn handelingsruimte wordt enerzijds ingeperkt doordat niet hij, maar burgemeesters en officieren van justitie het gezag voeren over de inzet van zijn medewerkers, en anderzijds doordat hij verantwoording verschuldigd is aan de minister. Als uitwerking van de ministeriële verantwoordelijkheid beschikt de minister over de bevoegdheid om aanwijzingen te geven.<sup>6</sup>

#### *De COR (in oprichting)*

Voorafgaand aan de vorming van de Nationale Politie werd in 2010 een centrale ondernemingsraad in oprichting geformeerd. Volgens een publicatie van de COR uit december 2015 over de totstandkoming van de COR kwam het initiatief van de bestaande regionale ondernemingsraden.<sup>7</sup> Uit stukken van de Raad van Korpschefs (RKC), het landelijk beraad van de korpschefs van de 'oude' politiekorpsen, zou men ook kunnen opmaken dat de oprichting van de COR i.o. een voorstel was van de RKC.<sup>8</sup>

Nadat de minister van Veiligheid en Justitie in het voorjaar van 2011 de heer Bouman als Kwartiermaker Nationale Politie had benoemd om de komst van de Nationale Politie voor te bereiden, kreeg de COR i.o. een belangrijke rol om de plannen in die fase te kunnen toetsen, aldus de toenmalige plaatsvervangend directeur-generaal politie mr. A.F. Gaastra:

‘Dat heeft geleid tot een formele afspraak over de centrale ondernemingsraad in oprichting. Het was in het belang van de minister om dat goed te laten functioneren met werkbudget/ondersteuning etc. Vanuit deze insteek is een [financiële] bijdrage geleverd vanuit het ministerie. Men zag de centrale ondernemingsraad in oprichting als een gesprekspartner, omdat er nog geen formele ondernemingsraad van de Nationale Politie kon zijn.’<sup>9</sup>

Ook voor de kwartiermakers (de latere korpsleiding) was een goede positionering van de COR i.o. van belang. Zonder COR i.o. zou de minister genoodzaakt zijn om plannen voor de vorming van de Nationale Politie voor te leggen aan de afzonderlijke ondernemingsraden van alle korpsen. Om de COR i.o. goed in positie te brengen, zorgde in de kwartiermakersfase de RKC voor faciliteiten en ondersteuning.

Na de start van de Nationale Politie op 1 januari 2013 duurde het tot eind 2013 voordat de COR i.o. overging in een formele, op de nieuwe Politiewet 2012 gebaseerde COR. De reden daarvoor was dat de ondernemingsraden van de afzonderlijke eenheden pas in het najaar van 2013 verkiezingen hielden, die leidden tot het aantreden van nieuwe ondernemingsraden. Na de verkiezingen vaardigde elke ondernemingsraad (in zijn nieuwe samenstelling) uit zijn midden twee leden af naar de COR. De regionale ondernemingsraden voeren het overleg met de politiechef van hun eigen eenheden en de nieuwe COR voert het overleg op landelijk niveau met de korpschef.

De COR bestaat uit 32 leden, waarvan er 7 het dagelijks bestuur vormen. De meeste leden van de COR zijn via lijsten van de politievakorganisaties gekozen. Politievakorganisaties die er niet in slagen via hun lijsten een of meer leden zitting te doen nemen in de COR, krijgen een zogeheten ‘kwaliteitszetel’. De leden van de COR verrichten hun werkzaamheden voor de medezeggenschap zonder last en ruggespraak. Over zijn inzet en faciliteiten maakt de COR afspraken met de korpschef in een ondernemingsovereenkomst.

### *Twee overlegtafels op landelijk niveau*

Landelijke onderwerpen die het personeel aangaan, worden voortaan aan twee tafels besproken. In het Centraal Georganiseerd Overleg Politie (CGOP) spreken de minister en politievakorganisaties over de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie van het politiepersoneel. In het overleg tussen de korpschef en de COR wordt voortaan gesproken over onderwerpen die 'de onderneming' betreffen. De *Wet op de ondernemingsraden* (WOR) is de grondslag voor dit overleg. De artikelen 23 en 25 van de WOR maken duidelijk dat het in dat overleg over veel onderwerpen kan gaan. De afbakening met de onderwerpen die in het CGOP worden besproken, is niet heel scherp: artikel 27 van de WOR noemt een aantal onderwerpen waarover de ondernemer instemming moet vragen aan de ondernemingsraad, tenzij het betreffende besluit van de ondernemer reeds 'inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan'. De scheidslijn tussen onderwerpen die op de tafel van de COR liggen en onderwerpen die bij de vakorganisaties horen is diffuus en daarmee onderwerp van onderhandeling en potentieel conflict.

### *De politievakorganisaties*

De politievakorganisaties lijken zich niet zonder meer terug te willen trekken als belangrijke speler op onderwerpen die in de WOR genoemd worden als onderwerpen voor een ondernemingsraad. De vakorganisaties beroepen zich daarbij op een hoge organisatiegraad en op de positie als gesprekspartner van de minister. Deze positie is in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Dit *Besluit overleg en medezeggenschap politie 1994*, ook wel als *Bomp* aangeduid, bevat regels voor het overleg over politieambtenarenzaken en de rol van de politievakorganisaties daarbij.

---

#### **Politievakorganisaties**

De vier landelijke politievakorganisaties, de Algemeen Christelijke Politiebond (ACP), de Nederlandse Politiebond (NPB), de Algemene Nederlandse Politie Vereniging (ANPV) en de Vereniging van Middelbare en Hogere Politieambtenaren (VMHP), overleggen met de minister van Veiligheid en Justitie en sluiten met deze bewindspersoon de cao voor de sector politie af. Ook vertegenwoordigen ze hun leden bij onderwerpen die het werk van de politie raken en bieden ze hun leden zorgverzekeringen, opleidingen, hulp bij het invullen van belastingaangiften, meldpunten.

---

De vakorganisaties drongen er in 2012 bij de COR op aan om een negatief advies te geven over het inrichtingsplan (zie paragraaf 4.2). De COR besloot uiteindelijk een positief advies te geven. Dat zette de relatie verder onder druk. Dat er spanning zat op de relatie tussen de COR en de politievakorganisaties blijkt onder meer uit het verslag van een gesprek tussen minister Opstelten en de COR op 5 november 2014. Het was een van de weinige keren dat de minister en het dagelijks bestuur van de COR met elkaar spraken. De COR sprak zich tegenover de minister lovend uit over de korpsleiding, maar liet zich ook kritisch uit over de politievakorganisaties. Volgens het verslag van dit gesprek:

'De COR vindt dat zij door de korpsleiding uitstekend wordt gehoord en dat de korpsleiding waar nodig ook actie neemt. Korpsleiding en COR zijn het niet altijd met elkaar eens maar de dialoog is open en constructief. Een pijnpunt is dat vakbonden en COR uit elkaar gaan lopen. De wereld is ingrijpend veranderd, maar het lijkt wel alsof vakbonden niet in die verandering mee kunnen. Dat gaat conflicten met zich meebrengen. De vakbonden zitten er vanuit wantrouwen in en de COR

opereert vanuit vertrouwen. De collega's zitten niet te wachten op de negatieve stemming die de vakbonden oproepen. Zij willen met hun vak bezig zijn'.<sup>10</sup>

In een in 2015 in opdracht van de COR vervaardigd boek over het ontstaan van de COR geeft de toenmalige voorzitter van de COR de verhouding met de politievakorganisaties als volgt weer:

'Hun benadering is ook anders. Wij kijken vanuit het belang van de organisatie welke stappen we kunnen zetten, welke mogelijkheden en kansen er zijn. Voor de bonden gaat het om het belang van hun leden. Wij willen meewerken en meedenken, zij zijn vaak nog de vakbonden zoals ze altijd geweest zijn: langs de zijlijn staan (...).'<sup>11</sup>

In zijn gesprek met de Onderzoekscommissie heeft de voorzitter van de ACP, de heer G. van de Kamp, over de verhouding tussen de COR en de politievakorganisaties opgemerkt dat:

'(...) er nooit een hard onderscheid is gemaakt tussen de posities van de vakbonden en de medezeggenschap en wat de domeinen waren. (...) Dit is in de sector een punt geweest dat nooit uitgediscussieerd is. (...) Als het functioneren van de medezeggenschap niet datgene bracht wat medewerkers verlangden, dan wendden ze zich tot de vakbonden'.<sup>12</sup>

#### *De minister en het ministerie*

Voor de komst van de Nationale Politie was de minister (van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) alleen aanspreekbaar op de inrichting en het functioneren van het stelsel, maar nu kreeg de minister (van Veiligheid en Justitie) er twee betrekkelijk nieuwe verantwoordelijkheden bij: een verantwoordelijkheid voor de bijdrage van de politie aan de veiligheidsagenda en veiligheidsketens en een verantwoordelijkheid voor het beheer van de Nationale Politie. Die laatste verantwoordelijkheid is het meest relevant voor dit onderzoek.

Voor de ambtelijke top zal het niet altijd eenvoudig zijn geweest dat de Kwartiermaker Nationale Politie, later de eerste korpschef van de Nationale Politie, zich voor belangrijke zaken en bij potentiële verschillen van inzicht soms rechtstreeks tot de minister wendde, al is er ook een vaste structuur van ambtelijke overleggen, zoals het 'Combi-MT' en een formeel overleg tussen minister en Kwartiermaker Nationale Politie/korpschef, tot stand gebracht.

Naast de (nieuwe) verantwoordelijkheid voor het beheer van de Nationale Politie, bleef de minister verantwoordelijk voor de werking van het stelsel als geheel. Onderdeel daarvan vormde de onderlinge positionering van de diverse spelers. Oud-minister Opstelten slaagde er naar eigen zeggen niet in om tijdens zijn ministerschap tot nieuwe, harmonieuze verhoudingen te komen. In zijn gesprek met de Onderzoekscommissie gaf hij aan dat hij met de korpschef en de ambtelijke leiding van het departement heeft gesproken over de nieuwe verhoudingen en relaties:

'Dat iedereen zijn rol moet vinden is een kwestie van tijd, maar kan ook een kwestie van personen zijn'.<sup>13</sup>

Hier is men niet helemaal uitgekomen in de tijd dat de heer Opstelten minister was:

'Dit was een spanningsveld. Dit was ook logisch, omdat de ondernemingsraad als nieuwe partij een rol wilde. Zij moeten niet gehinderd worden door bonden'.

Op 30 maart 2015 sprak minister Van der Steur, toen net aangetreden, met de voorzitters van de politievakorganisaties. In de nota die de minister ter voorbereiding op dit gesprek kreeg,

staat vermeld dat de voorzitter van de COR niet was uitgenodigd: ‘Uitnodiging stuit op bezwaar bij vakbonden’.<sup>14</sup> De minister zocht daarna het gesprek met de vakorganisaties regelmatig op. Vlak voor zijn aantreden waren de vakorganisaties acties begonnen in het kader van cao-onderhandelingen. De minister organiseerde zogenaamde ‘pizza-overleggen’ met de vakorganisaties; hij hechtte aan het opbouwen van een goede relatie met hen.<sup>15</sup>

Op 31 maart 2015 vond een kennismakingsgesprek plaats tussen minister Van der Steur en de voorzitters van de politievakorganisaties. Ter voorbereiding ontving de minister van zijn ambtenaren een annotatie met de volgende boodschap over de verhouding tussen de COR en de politievakorganisaties:

‘Met de komst van de Nationale Politie is er voor het eerst één OR voor de politie: de COR. De korpschef spreekt met de COR over zaken die de belangen van de medewerkers raken en over beslissingen omtrent de bedrijfsvoering. Dit kan ook gaan om de invulling van arbeidsvoorwaarden die met bonden zijn afgesproken. Voor de komst van de NP werden veel van de onderwerpen die logischerwijs met een OR besproken zouden worden met vakbonden besproken, omdat er geen landelijke OR bestond. Bonden houden vast aan deze onderwerpen, om hun invloed op de bedrijfsvoering van de politie zo groot mogelijk te houden. Het is zaak deze verhoudingen de komende tijd meer in balans te brengen. Voor bonden zal dit het loslaten van bepaalde thema’s betekenen’.<sup>16</sup>

#### *Onderzoek en advies van de heer Borstlap*

Naar aanleiding van de voortdurende spanningen vroeg minister Van der Steur op 1 april 2016 aan de heer Borstlap om een onderzoek c.q. advies omtrent de verhoudingen tussen de hoofdrolspelers: de korpsleiding, de minister en zijn ambtelijke ondersteuning (het directoraat-generaal Politie), de landelijke politievakorganisaties en de COR. De heer Borstlap bracht op 16 november 2016 verslag uit van zijn bevindingen.<sup>17</sup> In zijn advies benadrukte hij het belang van een beter onderscheid tussen zaken die de politieke verantwoordelijkheid van de minister betreffen en zaken die betrekking hebben op de interne bedrijfsvoering van de Nationale Politie: de interne bedrijfsvoering hoort naar zijn mening tot de integrale verantwoordelijkheid van de korpschef: ‘De grondgedachte van de Politiewet 2012 was immers voorwaarden te creëren om tot een krachtiger politieoptreden te kunnen komen’. Een consequent onderscheid tussen deze verantwoordelijkheden zou behulpzaam moeten zijn om de vier betrokken partijen in een nieuwe verhouding tot elkaar te brengen. Zo ontbrak een overleg tussen de korpschef en de vakorganisaties over de uitvoering van de cao. De heer Borstlap stelde voor om een dergelijk overleg te starten: ‘(...) bij raakvlakken met de bevoegdheden van de COR wordt deze daarbij betrokken’. Verder adviseerde hij de korpsleiding zich te beraden over het ontwerpen van een strategische agenda voor de lange termijn, en de bonden daarbij te betrekken. Het advies heeft ertoe geleid dat er sinds februari 2017 een regulier overleg is tussen korpschef en vakorganisaties over de uitvoering van afspraken die in het CGOP gemaakt zijn (waaronder de cao). Dit ‘georganiseerd overleg tussen korpschef en bonden’ (ГОКВ) is een bijzondere commissie onder het CGOP.

### 3 De eerste onderzoeksvraag

---

In dit hoofdstuk beantwoordt de Onderzoekscommissie de eerste onderzoeksvraag: ‘Wat is de betrokkenheid van de korpschef in de periode van mei 2011 tot en met juni 2016 bij beslissingen ten aanzien van en het houden van toezicht op de financiën van de centrale ondernemingsraad?’

---

Om zich een oordeel te kunnen vormen over de rol en betrokkenheid van voormalig korpschef Bouman, vond de Onderzoekscommissie het nodig om een helder beeld te krijgen van de interne regels en procedures (de administratieve organisatie) met betrekking tot de financiën van de COR. De interne regels en procedures bepalen wie welke verantwoordelijkheid draagt, bijvoorbeeld voor de toekenning van budgetten, de goedkeuring van buitenlandse dienstreizen en de verstrekking van creditcards. De Onderzoekscommissie heeft de ADR verzocht de interne regels en procedures inzake de financiën van de COR in kaart te brengen. De ADR heeft de interne richtlijnen, voorschriften en instructies geïnventariseerd voor twee afzonderlijke tijdvakken: de kwartiermakersfase (van 1 mei 2011 tot 1 januari 2013) en de eerste jaren van de Nationale Politie (van 1 januari 2013 tot 1 juli 2016). Het rapport van de ADR is in bijlage 2 opgenomen.

Aan de hand van deze inventarisatie van richtlijnen, voorschriften en instructies is de Onderzoekscommissie vervolgens de werking daarvan nagegaan. Daarbij is vooral onderzocht of de richtlijnen, voorschriften en instructies werden nageleefd en wat de effecten (met name op de uitgaven van de COR) waren. De paragrafen 3.1 tot en met 3.7 bevatten daarvan het verslag. Paragraaf 3.8 handelt over bevindingen en waarschuwingen vanuit de COR en vanuit de staf van de Kwartiermaker Nationale Politie respectievelijk korpschef. Paragraaf 3.9 geeft de conclusies van dit hoofdstuk weer.

#### 3.1 BEGROTING EN VERANTWOORDING

##### *De kwartiermakersfase*

In de kwartiermakersfase, toen de COR nog ‘in oprichting’ was, lag de bevoegdheid voor het vaststellen van het budget van de COR i.o. bij de voorzitter van de RKC, de heer L.Th.C. Kuijs. De administratie inzake de financiën van de COR was in deze fase belegd bij de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland, VtsPN. De VtsPN werd bekostigd door de 26 politiekorpsen, met specifieke bijdragen van het ministerie. De voorzitter van de RKC was tot 1 mei 2011 tevens voorzitter van het bestuur van de VtsPN. Op die datum nam de minister de zeggenschap over de VtsPN over. Daardoor ontstond per 1 mei 2011 een scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor het budget van de COR i.o. (belegd bij de voorzitter van de RKC) en de verantwoordelijkheid voor de administratieve afhandeling van de financiën van de COR i.o. bij de VtsPN.<sup>1</sup>

De heer Kuijs heeft volgens de ADR de door de COR i.o. ingediende begrotingen ‘zichtbaar tegen het licht gehouden en aangepast’.<sup>2</sup> De door hem toegekende budgetten lagen lager dan de door de COR i.o. ingediende begrotingen. Zie tabel 1.

	Onderbesteding/ Ingediende begroting in euro's	Beschikbare budget in euro's	Realisatie in euro's	overschrijding in euro's
2010		38.580	34.246	4.334
2011	196.400	172.000	130.273	41.727
2012	329.000	144.658	564.994	- 420.336

Tabel 1: totaalbedragen van de door de COR i.o. ingediende begroting, het door de bestuurder toegekende budget, de feitelijke uitgaven (realisatie) en de mate van onderbenutting (positieve getallen) of overschrijding (negatieve getallen) van het beschikbare budget in 2010, 2011 en 2012.

De ADR merkt bij deze cijfers op, dat de betrouwbaarheid van deze cijfers niet kan worden gegarandeerd. Niet zeker is of de genoemde cijfers alle relevante kosten bevatten.

Over de jaren 2010 en 2011 hield de COR i.o. geld over (zie tabel 1). In het najaar van 2011 diende de COR i.o. een begroting in voor 2012 met een totaalbedrag van € 329.000.<sup>3</sup> De RKC ging niet akkoord. De voorzitter van de RKC stelde het budget eerst vast op € 30.000 en later op € 144.658.

In de RKC is ook een aantal malen vergaderd over een verzoek van de COR i.o. om faciliteiten voor de leden. De RKC wees elk verzoek tot structurele faciliteiten van de hand, omdat de COR i.o. werd gezien als een tijdelijke constructie: het toekennen van structurele faciliteiten zou pas aan de orde zijn als de COR niet langer ‘in oprichting’ was. Wel werden als tijdelijke faciliteiten laptops en werkplekken op de VtsPN-locatie in De Bilt aangeboden en door de regio-korpsen gefinancierd.

Per 1 mei 2011 ging de kwartiermakersorganisatie van start, ingesteld door de minister. De heer Bouman werd als beoogd korpschef van de Nationale Politie aangesteld als de Kwartiermaker Nationale Politie en in de geannoteerde stukken ook wel aangeduid als ‘KNP’. Zijn taak was het om onder verantwoordelijkheid van de minister voorbereidingen te treffen voor de nieuwe organisatie. De Kwartiermaker Nationale Politie ging in deze periode niet over het budget van of de faciliteiten voor de COR i.o. De Kwartiermaker Nationale Politie sprak wel periodiek met de COR i.o. Dit was op 22 februari 2011 vastgelegd in de zogeheten transitieafspraken tussen de minister, de voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad en de voorzitter van het college van procureurs-generaal.<sup>4</sup> Naast dit overleg werd ook een informeel overleg van de Kwartiermaker Nationale Politie met het dagelijks bestuur van de COR i.o. ingesteld, dat officieel geen agenda en verslaglegging kende. In de praktijk werden de overleggen ambtelijk voorbereid en werden de *highlights* hiervan soms intern binnen de kwartiermakersorganisatie gedeeld.

In mei 2012 werd de Kwartiermaker Nationale Politie benaderd door de voorzitter van de COR i.o., die hem meldde dat het budget voor 2012 op dat moment al uitgeput was. De heer Kuijs, voorzitter van de RKC, was inmiddels tevens kwartiermaker bedrijfsvoering. Het overleg met de COR i.o. zat niet in zijn takenpakket, maar was belegd bij de Kwartiermaker Nationale Politie.<sup>5</sup> De voorzitter van de COR i.o. vroeg de Kwartiermaker Nationale Politie om

een aanvulling op het budget. In juli 2012 kwam de COR i.o. met een nieuwe begroting, met een totaalbedrag van € 568.520. Aanleiding was het eerste grote adviestraject van de COR i.o.: de advisering over het inrichtingsplan en het realisatieplan voor de Nationale Politie. In hoofdstuk 4 worden deze plannen en de advisering van de COR i.o. over deze plannen behandeld.

De Kwartiermaker Nationale Politie keurde de aanvullende begroting niet goed. Hij was op 24 september 2012 door een van zijn medewerkers, de heer G. Watzeels, secretaris van het overleg tussen de korpschef en de COR i.o., gewezen op voorbeelden van 'te verkwistend handelen' door de COR i.o. Zo kon de COR i.o. beschikken over interne vergaderfaciliteiten bij de VtsPN, maar vergaderden de leden in plaats daarvan op externe locaties, waarbij de heer Watzeels het restaurant met vergaderaccommodatie *Boathouse* in Almere als voorbeeld noemde.<sup>6</sup> De Kwartiermaker Nationale Politie liet via de heer Watzeels vragen om een nadere onderbouwing van de ingediende begroting. De gevraagde toelichting bleek onvoldoende, waarna de COR i.o. het verzoek kreeg om een nieuwe versie aan te leveren. De aangepaste versie is er nooit gekomen. Intern werd later geconstateerd: 'De besluitvorming heeft vervolgens niet meer plaatsgevonden. Samengevat: de begroting is nooit formeel geaccordeerd, maar ook nooit formeel afgekeurd.'<sup>7</sup> De uitgaven van de COR i.o. liepen in dat jaar niettemin op tot € 564.994, bijna het bedrag van de door de COR i.o. in juli 2012 ingediende begroting. Dat was een overschrijding van het toegekende budget met € 420.336. Het merendeel van dit bedrag, € 310.000, was door het korps Amsterdam-Amstelland betaald. Volgens eerder gemaakte afspraken zouden de regiokorpsen aan het eind van elk begrotingsjaar de voor de COR i.o. gemaakte kosten onderling verrekenen via de VtsPN, maar omdat de regiokorpsen per 1 januari 2013 niet meer bestonden is het voor de uitgaven in 2012 nooit tot een onderlinge verrekening gekomen. De Kwartiermaker Nationale Politie werd per 1 januari 2013 de (eerste) korpschef van de Nationale Politie en gaf in zijn eerste maand als korpschef alsnog zijn goedkeuring aan de uitgaven die de COR i.o. in 2012 had gedaan.

De korpschef, de heer Bouman, gaf in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie als toelichting dat hij het geen probleem vond dat de COR i.o. in deze fase een omvangrijker budget had dan gebruikelijk. De COR i.o. had volgens hem veel hulp en bijstand nodig. Hij vond het logisch dat het budget in een latere fase omlaag zou gaan.<sup>8</sup>

#### *Periode 2013-2016*

Sinds 1 januari 2013 is de Nationale Politie verantwoordelijk voor de budgetten en faciliteiten van de COR. De budgetten zijn onderdeel van een begroting van ruim € 5,5 miljard.<sup>9</sup> Dat bedrag wordt intern toegedeeld met behulp van bestedingsplannen en beheersplannen. De korpschef als budgethouder had de directeur Korpsstaf aangewezen als zijn vertegenwoordiger voor het budget van de COR. Vanuit deze verantwoordelijkheid vraagt hij jaarlijks de benodigde middelen aan bij de directie Financiën en Control, die de plannen beoordeelt en zo nodig (in overleg met de budgethouder) aanpast. Vaststelling van de budgetten vindt plaats in het Korpsleidingsoverleg, in geannoteerde stukken aangeduid als 'KLO'. De directie Financiën en Control geeft vervolgens de budgetten vrij en stelt de toekenningsbrieven op.

Voor het budget van de COR zijn de voorzitter en secretaris van de COR aangewezen als prestatieverklaarder. De ADR schrijft: 'De COR had van 2013 tot en met 2016 de volledige vrijheid van handelen binnen het budget'.<sup>10</sup> De uitputting van de budgetten werd aanvankelijk bijgehouden door de directie Financiën en Control en vanaf 2014 door de dienst Financiën, een onderdeel van het PDC. Deze maakten overzichten ten behoeve van kwartaalgesprekken tussen de directeur Korpsstaf en leden van het dagelijks bestuur van de COR. Deze zouden vol-



gens de op 23 april 2013 daarover gemaakte afspraak betrekking hebben op uitgaven in het voorafgaande kwartaal.<sup>11</sup> Deze kwartaalgesprekken werden niet altijd consequent gehouden. In 2014 hebben om onbekende redenen alleen het eerste en het vierde kwartaalgesprek plaatsgevonden.<sup>12</sup>

De ADR merkt over deze kwartaalgesprekken op: 'Uit de gesprekken blijkt dat de directeur Korpsstaf herhaaldelijk het initiatief neemt om meer grip te krijgen op de bestedingen door de COR. De COR komt de gemaakte afspraken herhaaldelijk niet na. Aan het niet naleven van gemaakte afspraken door het dagelijks bestuur van de COR worden geen duidelijke consequenties verbonden. Begrotingen worden herhaaldelijk te laat ingediend en kennen niet altijd een voldoende onderbouwing. Verantwoordingen worden door de COR (regelmatig) niet van een toereikende toelichting voorzien. Begrotingen worden in een aantal gevallen niet formeel goedgekeurd, maar worden ook niet (deels) afgekeurd. In een enkel geval (2015) wordt er een budget toegekend zonder dat er een (inhoudelijke) begroting is ingediend. Aan budgetoverschrijdingen worden geen concrete gevolgen verbonden door de korpschef of de directeur Korpsstaf als zijn vertegenwoordiger. De korpschef stelt als eindverantwoordelijke voor het budget bij (dreigende) overschrijdingen geen vorm van voorafgaand toezicht in.'<sup>13</sup>

De bevindingen van de ADR komen overeen met hetgeen de Onderzoekscommissie zelf heeft vastgesteld. Zo heeft de korpschef op 23 april 2014 in een gesprek met het dagelijks bestuur van de COR aangegeven dat de COR het toegekende budget naar eigen inzicht mocht besteden, maar dat kosten die het budget overstijgen slechts ten laste van de werkgever kwamen als deze – conform de bepalingen van de WOR – vooraf heeft ingestemd met het maken van deze kosten.<sup>14</sup> In het voorlopig reglement van de COR dat de voorzitter van de COR en de korpschef op 13 januari 2014 hadden ondertekend, was al opgenomen dat wanneer het om de inhuur van externe deskundigen ging 'die redelijkerwijs noodzakelijk is voor de vervulling van de taak van de COR dan wel van een commissie van de COR' de kosten daarvan ten laste van de ondernemer zouden komen indien 'de bestuurder vooraf van de te maken kosten in kennis is gesteld'.<sup>15</sup> In de periode daarna werd het toegekende budget elk jaar overschreden, maar de Onderzoekscommissie heeft in de beschikbaar gestelde documentatie geen voorbeelden gevonden van verzoeken aan de bestuurder waarin vooraf om instemming werd gevraagd voor nieuwe uitgaven. Evenmin zijn voorbeelden aangetroffen van het vooraf in kennis stellen van de bestuurder van kosten in verband met de inhuur van deskundigen volgens de bepalingen van het voorlopig reglement van de COR.

Het lukte niet om een goed functionerende cyclus van begroting en verantwoording tot stand te brengen. Uit de gesprekken die de Onderzoekscommissie heeft gevoerd en uit het rapport van de ADR komt bovendien naar voren dat de controle op facturen en declaraties feitelijk afwezig was. De toenmalige directeur Korpsstaf, de heer mr. ing. T. Visscher EMPM, merkt hierover op dat 'hij werd geconfronteerd met besluitvorming die administratief moest worden verwerkt. Terugkijkend vindt hij het ernstig wat er is gebeurd rondom de COR'.<sup>16</sup>

In tabel 2 zijn de belangrijkste cijfers over deze jaren op een rijtje gezet.

Totale begroting	Ingediende begroting in euro's	Beschikbare budget in euro's	Realisatie in euro's	Overschrijding in euro's
COR				
2013	1.808.151	1.758.515	1.945.909	- 187.394
2014	2.088.151	1.700.147	2.021.751	- 321.604
2015	Geen	1.590.000	1.826.068	- 236.068
2016	1.777.000	1.400.000		

Tabel 2: totaalbedragen van de door de COR ingediende begroting, het feitelijk beschikbare budget, de feitelijke uitgaven (realisatie) en de mate van overschrijding van het beschikbare budget in 2013, 2014 en 2015, alsmede de ingediende begroting en het toegekende budget voor 2016.

Ook voor deze cijfers geldt dat de ADR heeft aangegeven dat de betrouwbaarheid niet kan worden gegarandeerd.

De bedragen lagen in deze periode fors hoger dan in de kwartiermakersfase. De COR kreeg in deze periode van de korpsleiding de beschikking over aparte budgetten voor een drietal projecten. Om zicht te bieden op de omvang hiervan in relatie tot de budgetten voor de reguliere activiteiten, zijn de reguliere begrotingen en de projectbegrotingen afzonderlijk weergegeven in tabel 3 en 4. De uitsplitsing is alleen mogelijk voor 2013 en 2014. In de jaren daarna (2015 en 2016) werd alleen een totaalbudget zonder uitsplitsing beschikbaar gesteld.

Begroting reguliere activiteiten	Ingediende begroting in euro's	Beschikbare budget in euro's	Realisatie in euro's	Overschrijding in euro's
2013	500.000	450.000	790.081	- 340.081
2014	694.200	502.242	808.903	- 306.661

Tabel 3: de begrotingscijfers voor de reguliere activiteiten van de COR.

Begroting voor project-activiteiten	Ingediende begroting in euro's	Beschikbare budget in euro's	Realisatie in euro's	Overschrijding in euro's
2013	1.308.515	0	1.155.828	Voetnoot 1
2014	1.393.955	1.197.905	1.212.848	- 14.943

Tabel 4: de begrotingscijfers voor de projectactiviteiten van de COR.

Voetnoot 1: de ingediende projectbegroting voor 2013 werd nooit goedgekeurd. Strikt genomen is de volledige realisatie een overschrijding.

Het grootste project droeg de titel 'De Hark Voorbij'. De gedachte achter dit project was dat de reorganisatie van de Nederlandse politie niet zou uitmonden in het van bovenaf opleggen van geprotocolleerde werkwijzen, maar de professional de ruimte zou bieden om zijn werk zo

goed mogelijk in te richten en uit te voeren. Daartoe was een cultuurverandering noodzakelijk die ook werd onderschreven door de minister en de Kwartiermaker Nationale Politie. Om ideeën voor nieuwe manieren van aansturen te testen zouden onder meer zogenaamde veldproeven worden uitgevoerd. Aanvankelijk was het idee dat de resultaten van deze proeven meegenomen konden worden in het advies van de COR i.o. op het inrichtingsplan. Toen dit vanwege tijdsdruk en perikelen rond de aanbesteding van externe begeleiding niet op tijd lukte, kreeg de COR i.o. van minister Opstelten in oktober 2012 de toezegging dat de resultaten van de proeven zouden kunnen leiden tot aanpassing in de uitvoering van de plannen. De veldproeven gingen daarop in december 2012 van start.

Het gevraagde budget voor 'De Hark Voorbij' (€ 1,2 miljoen) werd niet goedgekeurd. De korpsleiding gaf herhaaldelijk aan dat ze de doelstellingen wel onderschreef, maar niet kon instemmen met de hoogte van het gevraagde budget. Intussen was de COR i.o. in 2012 wel alvast begonnen met de uitvoering. In de praktijk kreeg de COR *carte blanche* van de korpsleiding. Facturen en declaraties die ter goedkeuring aan de directeur Korpsstaf werden voorgelegd, werden voor gezien getekend en uitbetaald.

Op 18 april 2013 heeft de korpschef ook het voorstel van de COR voor de begroting voor de reguliere activiteiten in 2013 niet geaccordeerd. De COR wilde voor 2013 een bedrag van € 500.000 (zie tabel 3). Voor het eerste halfjaar wees de korpschef een bedrag van € 225.000 toe: 'Aan het einde van deze periode (uiterlijk 30 juni 2013) vindt overleg plaats tussen directeur Korpsstaf, de voorzitter en secretaris van de COR. In dit overleg zal een overzicht van de uitgaven in het eerste halfjaar beschikbaar zijn en worden besproken'. De schriftelijke vastlegging van de gemaakte afspraken bevat ook de afspraak: 'De COR betracht bescheidenheid bij het doen van uitgaven'. Bovendien zal vanaf dat moment elk kwartaal een voortgangsgesprek worden gepland tussen de directeur Korpsstaf en de voorzitter en secretaris van de COR 'over de gedane uitgaven in het voorgaande kwartaal'.<sup>17</sup>

Volgens de directie Financiën en Control werd over het eerste halfjaar van 2013 een bedrag van € 329.694 besteed.<sup>18</sup> Daarop werd voor de tweede helft van het jaar nogmaals € 225.000 toegekend, hetgeen het totale budget voor de reguliere activiteiten in 2013 op € 450.000 bracht. De feitelijke uitgaven voor die activiteiten bedroegen in dat jaar € 790.081, een overschrijding van het beschikbare budget met € 340.081.

De begroting voor 2014 werd nooit formeel vastgesteld, hoewel er materieel wel een budget beschikbaar was waaruit de uitgaven van de COR werden gefinancierd. In 2015 werd door de COR geen begroting ingediend, maar werd volstaan met het verzoek om eenzelfde bedrag toe te kennen als het jaar daarvoor.

In alle jaren overschreed de COR de beschikbare budgetten, zie tabel 2 hierboven. De grootste overschrijdingen betroffen de posten 'inhuur van externe expertise' en 'vergaderingen en catering'. Voor de inhuur van externen was in de begroting 2013 een bedrag van € 81.000 beschikbaar; de feitelijke uitgaven bedroegen € 480.031. In 2014 ging het om respectievelijk € 146.454 (beschikbaar) en € 586.288 (uitgaven). Voor de posten vergaderingen, representatie en catering was in 2013 een bedrag beschikbaar van € 63.000; de feitelijke uitgaven bedroegen € 221.090. In 2014 was er € 141.261 beschikbaar, maar werd € 174.529 uitgegeven.

De overschrijdingen van de beschikbare budgetten waren een terugkerend thema in de kwartaalgesprekken. Die kwartaalgesprekken waren bedoeld als een belangrijk instrument voor de verantwoording over de uitgaven. Van een aantal van deze kwartaalgesprekken bestaan

verslagen, maar niet van alle gesprekken. Uit de wel voorhanden zijnde verslagen is op te maken dat de directeur Korpsstaf de voorzitter en de secretaris van de COR herhaaldelijk maande tot soberheid. Daarop beloofden de voorzitter en de secretaris meer terughoudendheid bij het doen van uitgaven, maar dat leidde niet tot verbeteringen.

In het kwartaalgesprek van 25 juli 2013 tussen de directeur Korpsstaf en de voorzitter en de secretaris van de COR werden afspraken gemaakt over het gebruik van vergaderlocaties.<sup>19</sup> De afspraak luidde dat er voortaan onderscheid zou worden gemaakt tussen vergaderingen van de voltallige COR en vergaderingen van kleinere groepen (commissies, dagelijks bestuur). Voor vergaderingen van de voltallige COR kon worden gezocht naar externe locaties, indien er intern geen geschikte vergaderlocaties beschikbaar zouden zijn. Voor kleinere groepen werd als regel afgesproken dat er altijd wordt vergaderd op een politielocatie. Op 30 juli 2013 werd dit nog eens schriftelijk bevestigd in een schrijven van de korpschef aan het dagelijks bestuur van de COR. De korpschef riep hierin de COR op zich bescheiden op te stellen bij het doen van uitgaven.<sup>20</sup>

In de praktijk is nadien ook voor kleinere gezelschappen regelmatig gebruik gemaakt van externe locaties, onder meer in Vaals, Noordwijk en Almere. In Almere kwam men vaak samen in het eerder genoemde *Boathouse*. De voorzitters van drie politievakorganisaties hadden grote twijfels over de keuze voor deze vergaderlocatie.<sup>21</sup> Toen zij daar vragen over stelden aan de COR, was het antwoord van de voorzitter dat de COR een ‘werelddeal’ had gesloten met het *Boathouse*. De afspraak bestond eruit dat de COR voor een relatief laag bedrag (€ 1000 exclusief btw) een jaar lang kon beschikken over een vergaderruimte, ongeacht het aantal deelnemers (tot een maximum van 15 personen, daarboven € 8,50 per persoon) en ongeacht het aantal vergaderingen. Binnen dat bedrag kon men ook onbeperkt gebruik maken van koffie, thee, gebotteld water, mints en blocnotes voor 15 personen, alsmede van een beamer, scherm, flipover en WiFi. Maaltijden, daarbij inbegrepen alcoholische en niet-alcoholische dranken, maakten geen onderdeel uit van de overeenkomst en werden in rekening gebracht.<sup>22</sup> Bovendien was de COR van mening dat de (ook centraal in het land gelegen) vergaderzaal van de politielocatie in Driebergen ongeschikt was, onder meer vanwege de akoestiek, het ontbreken van WiFi en onzekerheid over de beschikbaarheid van deze ruimte.<sup>23</sup>

De Onderzoekscommissie heeft geconstateerd dat de kosten door het regelmatig combineren van vergaderingen en maaltijden in 2013 en 2014 fors opliepen. De begrote bedragen voor vergaderingen, representatie en catering werden overschreden. De korpsleiding heeft de COR hierop niet gecorrigeerd.

De eerste directeur Korpsstaf vertrok in februari 2015 en zijn opvolger trad op 6 mei 2015 aan. In deze tussenperiode van enkele maanden werd het directeurschap waargenomen. Juist in deze periode werd de waarnemend directeur geconfronteerd met de rekeningen van een veiling tijdens een benefietgala-avond in Almere op 26 januari 2015, waar de voorzitter van de COR, de heer F.E. Giltay, op vijf items het hoogste bod had uitgebracht.<sup>24</sup> Hiermee was in totaal € 5.000 euro gemoeid. De facturen van deze vijf items kwamen via het secretariaat van de COR bij de Dienst Financiën. Op 3 maart 2015 besloot de korpschef, de heer Bouman, op advies van de waarnemend directeur deze facturen niet door de Nationale Politie te laten betalen.<sup>25</sup> De waarnemend directeur werd belast met het contact met de voorzitter van de COR hierover. Ook dat vond plaats op 3 maart 2015. Op 7 april 2015 kreeg de waarnemend directeur Korpsstaf van de voorzitter van de COR een e-mailbericht met de mededeling dat de aan de Nationale Politie toegezonden facturen en herinneringen konden worden vernietigd.<sup>26</sup> De betaling van deze facturen van het benefietgala maakt deel uit van een strafrechtelijk onderzoek en van een disciplinair onderzoek.

### *Reacties van betrokkenen*

De Onderzoekscommissie heeft haar bevindingen met betrekking tot de begrotingen van de COR voorgelegd aan diverse betrokkenen, die elk vanuit hun eigen positie wijzen op een tot in 2015 voortdurende achterstand bij het inrichten van de financiële organisatie en administratie bij de Nationale Politie.

De voorzitter van de COR heeft tegenover de Onderzoekscommissie verklaard dat het volgens hem vrijwel onmogelijk was om tussentijds zicht te houden op de budgetten. Er was geen adequaat financieel systeem. Cijfers die op tafel kwamen in de kwartaalgesprekken liepen naar zijn zeggen drie maanden achter. Er viel volgens hem niet op te sturen.<sup>27</sup>

De toenmalige directeur Korpsstaf, de heer Visscher:

‘Op 1 januari 2013 ging de Nationale Politie van start. Op dat moment is er nog geen landelijke (financiële) administratie ingericht. Er is ook geen sprake van een landelijke administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB). De bemensing op de financiële functies is bij de start van de Nationale Politie nog niet gerealiseerd. Naarmate de organisatie vorm krijgt, zien wij nieuwe kaderstelling ontstaan die moet worden geïmplementeerd. Dit loopt in ieder geval door tot en met 2016.’<sup>28</sup>

Mevrouw drs. M.J.H. Lamers, vanaf juli 2012 kwartiermaker financiën en later directeur Financiën en Control, liet de Onderzoekscommissie weten dat het mogelijk was te sturen op de budgetten. Dat gebeurt naar haar zeggen door voorgenomen uitgaven tegen een begroting aan te houden en met toepassing van de geldende uitgavennormen en regels.<sup>29</sup>

‘De beperking op dat moment was, en dit heeft tot halverwege 2015 geduurd, dat we geen landelijke financiële administratie hadden. Hierdoor waren we niet in staat om snel te constateren wanneer er overschrijdingen plaatsvonden, omdat dit pas achteraf en vrij laat uit de administratie te destilleren was.’<sup>30</sup>

De toenmalige korpschef heeft zich in een schriftelijk interview met de NOS hierover uitgesproken.

‘De vraag of er voldoende toezicht was op de uitgaven van de COR, kan Bouman snel beantwoorden. “Het antwoord is nee. De vraag wie eindverantwoordelijk is: dat ben ik.” Maar hij wil dat ook gekeken wordt naar de omstandigheden. De start van de Nationale Politie was moeilijk: “De staf was zwaar onderbezet. De personele reorganisatie was nog niet begonnen. We moesten rekening houden met herplaatsingen en konden mensen niet permanent plaatsen. Bovendien mochten we niemand van buiten halen. Dat betekent dat op afdelingen waar nu 25 man zitten, er toen maar vijf waren. Bovendien was er veel verloop. Met als gevolg dat er te weinig toezicht was op alle uitgaven.”<sup>31</sup>

In het gesprek met de Onderzoekscommissie heeft de toenmalige korpschef deze argumenten ook verwoord. Verder wees hij er in dat gesprek op dat in de kwartiermakersfase geen onomkeerbare besluiten mochten worden genomen, waardoor de inrichting van specifieke beheersingsmaatregelen bemoeilijkt werd.

### **3.2 FORMELE AFSPRAKEN TUSSEN COR EN KORPSCHIEF**

Op 23 mei 2014 ondertekenden de korpschef en de voorzitter van de COR een Ondernemingsovereenkomst. De overeenkomst bevat afspraken over het financieel beheer en over de faciliteiten voor de leden van de ondernemingsraden. De ADR besteedt aandacht aan enkele

zaken die in de overeenkomst ontbreken. Zo bevat de overeenkomst geen bepaling dat de COR gebruik dient te maken van de eigen faciliteiten van het korps en dat wanneer dit aantoonbaar niet mogelijk is, dit vooraf wordt besproken: ‘Ook ontbreekt de voorwaarde dat de interne richtlijnen en procedures van het korps dienen te worden gevolgd, tenzij het om een specifieke WOR-aangelegenheid gaat (waarbij bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van de COR in het geding is)’.<sup>32</sup>

Aan de totstandkoming van de overeenkomst is een lange periode van overleg voorafgegaan. Tijdens een van de bijeenkomsten tussen de korpsleiding (de heer Kuijs met daarbij aanwezig de directeur HRM, mevrouw drs. D. Oldenhof) en de plaatsvervangend voorzitter van de COR (de heer B.A.W. Siemeling) op 22 februari 2013 werd afgesproken dat de directeur HRM een notitie met een voorstel voor faciliteiten voor de COR en de ondernemingsraden zou opstellen voor een volgend overleg op 11 maart 2013.<sup>33</sup> Het voorstel werd op 8 maart 2013 door een medewerker van de directie HRM aan de heren Giltay en Siemeling voorgelegd met de boodschap: ‘Ik wil op verzoek van [mevrouw Oldenhof] benadrukken dat dit een minimale variant betreft die volledig opstaat voor verdere bespreking met jullie.’<sup>34</sup>

In deze variant zouden alleen de voorzitter en de secretaris van de COR (en van de andere ondernemingsraden binnen de Nationale Politie) een volledige vrijstelling van reguliere werkzaamheden krijgen, zodat zij zich volledig konden wijden aan de medezeggenschap. De plaatsvervangend voorzitter en plaatsvervangend secretaris zouden voor de helft van de werktijd worden vrijgesteld, en de overige leden maximaal 30 procent van de werktijd. Voor het inhuren van externe expertise was volgens dit voorstel voorafgaande toestemming van de bestuurder vereist. Voor vergaderruimtes kon de COR op politielocaties terecht. Voor vervoer zouden de reguliere regels voor het maken van dienstreizen gelden. Wat de begroting en verantwoording betreft luidde het voorstel: ‘De bestuurder voorziet jaarlijks in het beschikbaar stellen van de benodigde financiële middelen. De begroting- en verantwoordingscyclus van de organisatie wordt hierbij ongewijzigd gevolgd’. Aan het einde van elk jaar zou de COR zelf moeten zorgdragen voor een verantwoording: ‘Deze verantwoording wordt voorgelegd aan – en besproken met – de bestuurder’.

De heren Giltay en Siemeling zegden het voor 11 maart 2013 voorziene overleg af omdat ze eerst hun achterban wilden raadplegen. Zij gaven aan uiterlijk 15 april 2013 verder te willen overleggen. Dat overleg bleef echter uit en op 13 september 2013 volgde een brief van de COR waarin werd aangegeven dat het overleg over de faciliteiten voor de COR op het niveau van de korpschef zou moeten worden gevoerd.<sup>35</sup> Uiteindelijk werd een overleg met de korpschef gepland op 26 november 2013. De korpschef deed in dit overleg de toezegging dat de zeven leden van het dagelijks bestuur voor de jaren 2014 en 2015 volledig zouden worden vrijgesteld. Ook ging de korpschef ermee akkoord dat de COR met een voorstel zou komen voor de overige faciliteiten. Dat voorstel diende met de directeur HRM te worden afgestemd.

Voor de COR was van belang in de onderhandelingen compensatie te krijgen voor het verdwijnen van de onderdeelcommissies, voor de forse reductie van het aantal ondernemingsraden en het aantal leden daarvan. Een commissie van de COR adviseerde ‘vol in te zetten op volledige vrijstelling voor alle leden van de COR’.<sup>36</sup>

Op 19 februari 2014 legde de COR een voorstel voor een overeenkomst voor faciliteiten aan de directeur HRM voor. Die reageerde op 10 maart 2014 op belangrijke onderdelen afwijzend. De directeur HRM vond een volledige vrijstelling voor alle COR-leden ongewenst. Een COR-toelage voor de COR-leden vond zij ‘niet overtuigend’. De directeur HRM adviseerde

daarentegen wel om de faciliteiten tijdelijk ruimhartig toe te delen: ‘een transitiecapaciteit’. Na verloop van tijd zou die moeten worden afgebouwd. In haar advies aan de korpschef schreef ze: ‘Rondkijkend binnen de COR [kan ik] niet een vanzelfsprekende opvolger/leider vinden voor de huidige voorzitter. Hem in het zadel houden en goed ondersteunen voor de komende jaren is [...] van belang’.<sup>37</sup> Volgens de directeur HRM hakte de korpschef de laatste knopen zelf door en op 23 mei 2014 kon de ondernemingsovereenkomst worden ondertekend.

Op 14 maart 2016 kwamen de COR en de plaatsvervangend korpschef een aanvulling op deze ondernemingsovereenkomst overeen. Daaruit blijkt dat 13 medezeggenschapsleden (waaronder de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter van de COR) over een periode van twee jaar en drie maanden een dubbele toelage hadden ontvangen. De systematiek voor het toekennen van toelagen aan leden van de ondernemingsraden was door deze aanvulling gewijzigd. Werd voorheen nog uitgegaan van een bepaald percentage van het salaris, in de aanvulling was dit vervangen door vaste geldbedragen per maand: € 450 bruto voor leden van het dagelijks bestuur en € 300 bruto voor de (overige) leden van de COR.

#### *Vergelijking met andere organisaties*

In opdracht van de Onderzoekscommissie heeft de ADR een vergelijking gemaakt met de organisatie van de medezeggenschap bij twee andere grote uitvoeringsorganisaties binnen de Rijksoverheid; de Koninklijke Marechaussee en de douane. Bij deze organisaties zijn de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter van de centrale ondernemingsraad volledig vrijgesteld. Daarnaast is een enkel lid ook volledig vrijgesteld door een combinatie van activiteiten. Bij de Nationale Politie ligt het aantal volledige vrijstellingen duidelijk hoger, zo stelt de ADR vast.

Anders dan bij de Nationale Politie worden aan de leden van de medezeggenschap bij de twee ter vergelijking genomen organisaties geen (maandelijkse) medezeggenschapstoelagen verstrekt.

Waar de leden van het dagelijks bestuur van de COR bij de Nationale Politie de beschikking hebben over dienstauto's, gelden bij de Koninklijke Marechaussee en de douane dezelfde regels voor leden van de medezeggenschap als voor het reguliere personeel. Dit houdt in dat dienstreizen met het openbaar vervoer worden gemaakt, tenzij dienstvervoer beschikbaar en aantoonbaar doelmatiger is.

Bij de twee ter vergelijking genomen organisaties is het beleid om bijeenkomsten en vergaderingen zoveel mogelijk te houden op locaties van de eigen organisatie. De ADR meldt dat haar is meegedeeld dat dit ook nagenoeg altijd het geval is.<sup>38</sup>

De Nationale Politie heeft in september 2016 een onafhankelijk organisatieadviesbureau gevraagd een vergelijking uit te voeren naar faciliteiten van (centrale) ondernemingsraden bij omvangrijke publieke en private organisaties. Naast de Nationale Politie betrof dit Defensie<sup>39</sup>, KLM, Achmea, Rijkswaterstaat, Connexxion, ANWB, Delta Energie en drie niet met naam genoemde private en publieke organisaties.<sup>40</sup> De *benchmark* betreft twaalf faciliteiten voor de (centrale) ondernemingsraden:

- Vrijstelling COR-leden (+)
- Vrijstelling DB COR leden (+)
- Aantal COR-leden (o)
- Aantal DB COR-leden (+)

- Reistijd en reis- en verblijfskosten (o)
- Aantal scholings- en vormingsdagen (o)
- Opleidingsbudget (?)
- Interne ondersteuning (+)
- Externe advisering (+)
- Toelage COR-leden (+)
- Materiële faciliteiten (+)
- Loopbaanfaciliteiten (+)

De faciliteiten voor de COR van de Nationale Politie vertonen op acht van de twaalf onderdelen een afwijking naar boven. Deze zijn met een + aangegeven. Bij drie faciliteiten is er geen afwijking (voorzien van een o) en bij een faciliteit is niet duidelijk of sprake is van een afwijking (voorzien van een vraagteken). Relevant is op te merken dat het volgens de toenmalige korpschef ook voor de medezeggenschap een transitieperiode was, waarvoor de COR – tijdelijk – extra toegerust en ondersteund diende te zijn.

### 3.3 INKOPEN EN AANBESTEDEN

De Nationale Politie beschikt volgens de ADR over een sluitend geheel aan procedurebeschrijvingen voor het inkopen en aanbesteden (voor bedragen boven de EU-drempel), maar de COR was van mening dat hij op grond van ‘geldende jurisprudentie’ niet hoeft te voldoen aan interne inkoopregels en EU-aanbestedingsregels. De COR beriep zich voor deze stellingname op een uitspraak van de kantonrechter in Den Haag over een geschil tussen de hoofd directeur van de Dienst Justitiële Inrichtingen en de ondernemingsraad van de penitentiaire inrichting in Hoogeveen. In deze uitspraak werd de Staat in het ongelijk gesteld waar het ging om de plicht van de ondernemingsraad om de Europese aanbestedingsregels te volgen.<sup>41</sup>

De COR van de Nationale Politie heeft om deze reden ‘geen of slechts in beperkte mate gevolg gegeven aan verzoeken om de inkopen via geldende procedures te laten verlopen’, aldus de ADR. De ADR wijst erop dat de betreffende uitspraak van de kantonrechter in Den Haag in 2012 uitwijst dat de uitzonderingen voor een COR alleen gelden voor de adequate uitvoering van taken die een wettelijke basis vinden in de WOR, zoals het voorbereiden en uitbrengen van een advies in het kader van de WOR of het voeren van een juridisch geschil daarover: ‘Voor alle overige inkopen en aanbestedingen geldt dat een COR de interne regels van de organisatie i.c. de Nationale Politie dient te volgen’.<sup>42</sup> Dat geldt dus in elk geval voor alle inhuur van externe deskundigen voor projecten zoals ‘De Hark Voorbij’.

De eerste directeur Korpsstaf, de heer Visscher, heeft tegenover de Onderzoekscommissie verklaard dat hij het initiatief heeft genomen om helderheid te krijgen over de strekking van deze uitspraak. Hij vond dat de COR een wel erg ruime interpretatie gaf van deze uitspraak. Hij heeft – zo liet hij de Onderzoekscommissie weten – juristen van het ministerie van Veiligheid en Justitie en van de Nationale Politie om advies laten vragen. De terugkoppeling uit het overleg van deze juristen met de juridisch adviseur van de COR was volgens de heer Visscher dat er onvoldoende informatie was om een juridisch standpunt in te nemen.<sup>43</sup>

De Onderzoekscommissie heeft bij het ministerie van Veiligheid en Justitie navraag gedaan naar dit overleg en de uitkomst daarvan. Ook heeft de Onderzoekscommissie in de haar ter beschikking gestelde documentatie gezocht naar informatie hierover. Daaruit blijkt het volgende.



Op 4 december 2012 vond een overleg plaats onder voorzitterschap van de heer Visscher over de inkoopplichten, waaraan deelnamen de heer Giltay en medewerkers van de kwartiermakersorganisatie. Het ministerie stelde zich op het standpunt dat 'indien er inkoop plaatsvindt die niet hoeft te worden aanbesteed, dit wel volgens de inkoopregels van het departement dient te gebeuren. Het vermoeden is dat dit nu niet gebeurd is waarmee, zoals het ministerie aangeeft, het bestuur van de COR persoonlijk aansprakelijk is'.<sup>44</sup>

De heer Visscher vond dit geen wenselijke situatie. Hierop gaf de heer Giltay aan 'reeds verplichtingen te zijn aangegaan met diverse partijen'. Dit was in strijd met de afspraken van 12 juli 2012 'dat de COR geen grote verplichtingen zou aangaan'.<sup>45</sup> Eerst moest er een plan en een begroting voor 'De Hark Voorbij' zijn. De voorzitter van de COR i.o. had toegezegd dat hij uiterlijk 10 december 2012 een nieuwe versie van zowel plan als begroting voor 'De Hark Voorbij' zou aanleveren. Die *deadline* werd niet gehaald. De dag daarna, 11 december 2012, vond een bespreking plaats met juristen van het ministerie, de juridisch adviseur van de COR i.o. en medewerkers van de kwartiermakersorganisatie. Aanleiding was de mededeling van de voorzitter op 4 december 2012 dat hij reeds verplichtingen voor inhuur was aangegaan. Uit een intern verslag van de Nationale Politie blijkt dat de heer Giltay wegens ziekte niet aanwezig kon zijn: 'zodat er niet gesproken kan worden over de 'getekende' contracten/offerte. De juristen in het gezelschap geven aan alleen te kunnen spreken wanneer alle stukken op tafel liggen en die zijn er niet. Het overleg wordt opgeschort.' De Onderzoekscommissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat dit overleg op enig moment alsnog heeft plaatsgevonden.

De heer Giltay heeft in zijn eerste gesprek met de Onderzoekscommissie aangegeven dat over de kwestie van inkopen en aanbesteden een conflict ontstond met het ministerie van Veiligheid en Justitie; de juristen van het korps, van het ministerie en de juridisch adviseur van de COR hebben hierover vervolgens overlegd waarbij volgens hem de conclusie was dat men niet hoefde aan te besteden. De Onderzoekscommissie heeft hiervoor geen schriftelijke aanwijzingen gevonden.

Voor de directeur Korpsstaf bleef de zaak onduidelijk. De COR heeft in de praktijk diverse grote opdrachten gegeven aan externe bedrijven zonder de afdeling Inkoop van de Nationale Politie daarbij te betrekken.

#### **3.4 NIET-OPERATIONELE BUITENLANDSE DIENSTREIZEN**

De Nationale Politie kent een procedure voor buitenlandse dienstreizen die buiten de reguliere werkzaamheden vallen (de zogeheten 'niet-operationele dienstreizen'). De op 1 januari 2013 in werking getreden procedure houdt in dat alle reizen decentraal worden aangevraagd bij de direct leidinggevende. Na toestemming door de direct leidinggevende worden de reis-aanvragen ingediend bij de Afdeling Internationale Samenwerking van de directie Operatiën (hierna: AIS), die over de aanvraag advies uitbrengt aan de korpsleiding. Bij de procedure hoort een gedragscode. De gedragscode ziet erop toe dat partner, gezinsleden of derden niet meereizen. Ook is het niet toegestaan om een buitenlandse dienstreis uit te breiden met vakantiedagen.

De voorzitter van de COR heeft in 2014 aan Sint Maarten en Curaçao en in 2015 en 2016 aan Curaçao bezoeken gebracht. Tijdens deze reizen werd hij vergezeld door zijn echtgenote.

In deze paragraaf wordt de besluitvorming over deze reizen en de rol van de korpschef in deze besluitvorming beschreven. Ook wordt ingegaan op de rol van andere leidinggevendens.<sup>46</sup>

De Onderzoekscommissie is verder benaderd door twee medewerkers van de Nationale Politie met informatie over de besluitvorming over de aanvraag voor de reizen in 2014 en 2015. Met beide medewerkers heeft de Onderzoekscommissie gesproken en van hen beiden is nadere informatie (e-mailberichten) ontvangen. Deze informatie is betrokken bij het hierna volgende relaas.

#### *De reis in 2014*

Op 13 maart 2014 ontving de korpschef een verzoek om 'een dienstreis toe te staan naar de Caribische koninkrijksdelen vanuit de COR'.<sup>47</sup> Het verzoek had betrekking op de voorzitter van de COR en de voorzitter van de Ondernemingsraad van de Landelijke Eenheid. Het verzoek is voor advies voorgelegd aan AIS. Het verzoek betrof bezoeken aan het RST op Sint Maarten, het Korps Politie Caribisch Nederland op Bonaire en het RST op Curaçao.

In zijn eerste gesprek met de Onderzoekscommissie heeft de heer Giltay erop gewezen dat er een betrokkenheid was van de ondernemingsraad van het KLPD bij de medezeggenschap van het RST. Een tot twee keer per jaar voerde het dagelijks bestuur van de ondernemingsraad van het KLPD aldaar overleg.

Het advies van AIS was desalniettemin om het verzoek niet te honoreren.<sup>48</sup> Aan dat advies was contact voorafgegaan tussen AIS en de afdeling Internationale en Caribische Aangelegenheden (ICA) van het directoraat-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De ambtenaren van ICA reageerden afwijzend: zij waren van mening 'dat de COR NP daar niet zo heel veel nuttigs heeft te doen behalve op het verkeerde moment betrokken raken bij de cao-perikelen van [Caribisch Nederland]'.<sup>49</sup>

De korpschef gaf niettemin toestemming voor de reis. Wel werd op aandringen van het ministerie door de plaatsvervangend korpschef, de heer Bik, de bestemming Bonaire uit het programma geschrapt. De heer Bik heeft tegenover de Onderzoekscommissie het volgende verklaard:

'Ik was zelf ooit korpschef KLPD en onder het KLPD viel het toenmalige Recherche Samenwerkingsteam. Het was heel gebruikelijk dat de voorzitter van de ondernemingsraad van het KLPD regelmatig (1, hooguit 2 x per jaar) met de medezeggenschap op het RST van gedachten wisselde over de ontwikkelingen in Nederland en de ontwikkelingen aldaar'.<sup>50</sup>

De heer Bik was – naar hij de Onderzoekscommissie heeft laten weten – niet op de hoogte van het – op eigen kosten – meereizen van de echtgenote van de voorzitter van de COR.<sup>51</sup>

#### *De reis in 2015*

Tijdens een informeel overleg tussen de korpschef en het dagelijks bestuur van de COR op 28 april 2015 kondigde de voorzitter van de COR een reis naar Curaçao aan. De korpschef gaf aan dat de reisaanvraag bij hem kon worden ingediend.<sup>52</sup> Dat gebeurde op 30 april 2015 via een bericht naar AIS.<sup>53</sup>

Binnen AIS ontstond discussie over deze boeking. Daarbij ging het niet over de vraag of sprake was van toestemming door het bevoegd gezag: in dit geval de korpschef. Maar wel over de aanvraag van *businessclass* voor de terugreis. Het korpsleidingsoverleg had in maart 2015 de beleidsregel vastgesteld dat voor intercontinentale dienstreizen in beginsel *economy plus* zou worden gevlogen.<sup>54</sup> Later bleek dat verzuimd was om deze beleidsregel te agenderen voor het CGOP. Desalniettemin werden in de tussentijd geen vluchten met *businessclass* geboekt. Een praktijk die op 1 juni 2016 formeel werd vastgelegd.

Uiteindelijk bleek dat er geen *economy class* tickets meer waren voor de terugvlucht. Op 27 mei 2015 ontving de heer Giltay zijn ticket: *economy plus* voor de heenreis en *businessclass* voor de terugvlucht. Met hem reisden de plaatsvervangend voorzitter van de COR en een externe adviseur mee naar Curaçao.

Op 4 juni 2015 kwam mevrouw M. Vis, toen werkzaam bij de Eenheid Rotterdam, de voorzitter van de COR samen met zijn echtgenote tegen op Curaçao.<sup>55</sup> Mevrouw Vis zou op 1 maart 2016 hoofd van het RST aldaar worden.

#### *De reis in 2016*

De toevallige ontmoeting van mevrouw Vis met de voorzitter van de COR en diens echtgenote op 4 juni 2015 was voor haar aanleiding om bij de reis in 2016 actie te ondernemen. Voor de reis in 2016 was haar – zij was inmiddels hoofd van het RST – vooraf geen advies gevraagd.<sup>56</sup> Op 14 maart 2016 had de heer Giltay een e-mailbericht gestuurd naar de inbox van AIS.<sup>57</sup> Hij liet weten dat 'in overleg met waarnemend KC Ruud Bik' de reis kon worden geboekt. Dit keer maakte de secretaresse van de COR en haar partner deel uit van het reisgezelschap.

Mevrouw Vis heeft de Onderzoekscommissie laten weten dat ze van de reis vernam toen die al vaststond. Om geen misverstand te laten bestaan over wat wel en niet was toegestaan, had zij op 17 maart 2016 een bericht laten sturen waarin de heer Giltay er, conform de interne gedragscode voor buitenlandse dienstreizen, op werd gewezen 'dat partners of andere niet-zakelijk betrokkenen niet mee kunnen reizen, dat er geen verlofdagen aan kunnen worden gekoppeld, etc'.<sup>58</sup> Aan het e-mailbericht waren geen *attachments* toegevoegd.

Mevrouw Vis had de delegatie van de COR voor een diner uitgenodigd, maar kwam er bij aankomst van deze delegatie achter dat deze een andere samenstelling had dan zij verwachtte. Ook anderen, onder wie de echtgenote van de heer Giltay, waren aanwezig. Mevrouw Vis was daarover naar eigen zeggen verbaasd en verbolgen en sprak de heer Giltay daar op aan. In zijn gesprek met de Onderzoekscommissie heeft de heer Giltay erop gewezen dat hij niet op de hoogte was van de procedure niet-operationele dienstreizen en de daarbij horende gedragscode. Hij betwijfelt of het een formele regeling is en naar zijn mening zou de heer Bik van de aanwezigheid van zijn echtgenote hebben geweten.<sup>59</sup>

Zoals bij de beschrijving van de dienstreis in 2014 reeds is aangegeven, heeft de heer Bik in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie aangegeven dat hij niet op de hoogte was van het meereizen van de partner van de voorzitter van de COR. Dat gold ook voor de reizen in 2015 en 2016. Volgens hem is dit in strijd met de regels en dientengevolge aan te merken als disciplinair verzuim. Hij heeft er pas over gehoord nadat het oriënterend onderzoek van het VIK-team was gestart, dat wil zeggen in de loop van 2016.<sup>60</sup>

### **3.5 PERSOONLIJK VOORSCHOT**

Binnen de oude regiokorpsen werden er persoonlijke voorschotten verstrekt en was er in de organisatieonderdelen sprake van een kleine kas: bedragen die beschikbaar waren voor kleine uitgaven tijdens werkzaamheden. Bij de start van de Nationale Politie in januari 2013 waren veel werknemers nog aan die praktijk gewend. De nieuwgevormde directie Financiën en Control was echter voornemens om die praktijk te beëindigen. Dat kostte de nodige moeite aangezien het nieuwe beleid op weerstand stuitte. Ook met betrekking tot de COR hebben de onderwerpen kleine kas en de toekenning van een persoonlijk voorschot van € 2000 aan de voorzitter van de COR tot discussie geleid, waarbij eveneens de rol van de korpschef en diens relatie tot de voorzitter aan de orde zijn.

De voorzitter van de COR i.o. had behoefte aan een kleine kas, waartoe hij in het najaar van 2011 een persoonlijk voorschot kreeg toegekend vanuit zijn werkgever, het regionale korps Amsterdam-Amstelland. De heer Giltay gaf in zijn eerste gesprek met de Onderzoekscommissie aan dat hij dit geld gebruikte voor het vergoeden van onder andere reis- en parkeerkosten van leden van de COR en leden van commissies van de COR. Volgens de heer Giltay ging het om zo'n 130 personen. De heer Giltay verzamelde de betaalbewijzen van de door deze personen gemaakte kosten, betaalde deze personen en diende de betaalbewijzen in ter aanvulling van zijn persoonlijk voorschot.<sup>61</sup>

Het eerste voorschot werd op 13 december 2011 uitbetaald door de centrale kas van het regionale korps Amsterdam-Amstelland. De heer Giltay was op dat moment tevens voorzitter van de ondernemingsraad van dit regionale korps. Vanaf 1 januari 2013 werd deze faciliteit gecontinueerd door de Eenheid Amsterdam. Formeel werd per die datum de directeur Korpsstaf van de Nationale Politie de vertegenwoordiger van de budgethouder voor de COR en zouden de factuurafhandeling en controlfunctie via de directie Financiën en Control dienen te verlopen; de korpschef deelde dit de voorzitter van de COR mede tijdens hun eerste informele overleg op 31 januari 2013.<sup>62</sup>

De politiechef van de Eenheid Amsterdam, de heer P.J. Aalbersberg, heeft tegenover de Onderzoekscommissie aangegeven dat reeds in het eerste kwartaal van 2013 het sectorhoofd van de staf van de Eenheid Amsterdam diverse malen contact had met de directeur Korpsstaf over declaraties en voorschotten van de COR. Volgens een interne reconstructie die de heer Aalbersberg aan de Onderzoekscommissie heeft verstrekt, zou als uitvloeisel daarvan zijn afgesproken met de Korpsstaf 'dat er geen declaraties of voorschotten meer kunnen lopen via Amsterdam. Alles moest lopen via de Korpsstaf'. Dit verzoek werd in juni 2013 nog eens herhaald, ditmaal met de mededeling dat de centrale kas van de Eenheid Amsterdam voornemens was vanaf dat moment geen voorschotten meer te verstrekken, mede omdat deze te lang open bleven staan.<sup>63</sup>

Verder heeft de heer Aalbersberg tegenover de Onderzoekscommissie verklaard dat hij eind 2013/begin 2014 tot twee maal toe bij de korpschef heeft aangegeven dat hij niet meer voor declaraties van de COR wilde tekenen, aangezien ze 'hoog of discutabel' waren. Hij gaf aan dat hij niet over gezag beschikte en zich slechts als een 'administratiekantoor' beschouwde.

Als uitvloeisel daarvan werd de afspraak gemaakt dat alle betalingen ten behoeve van de COR, dus ook de aanvullingen van het persoonlijk voorschot, onder de verantwoordelijkheid van de directie Korpsstaf moesten worden afgewikkeld door het PDC. Volgens de directeur Korpsstaf moest de route via Amsterdam 'uit pragmatische overwegingen' worden getoleerd totdat bij alle voormalige korpsen de kassen zouden worden ingenomen. Hij eiste echter dat hij voortaan als budgethouder eerst alle declaraties van de voorzitter van de COR zou aftekenen. De Eenheid Amsterdam kreeg daarom het verzoek geen uitbetalingen meer te verrichten die niet door de directeur Korpsstaf waren ondertekend.<sup>64</sup> De eerste twee declaraties werden ondertekend op 7 mei 2014.

In een e-mailbericht van 24 november 2014 van de directeur Korpsstaf blijkt dat die het verzoek om een persoonlijk voorschot van € 2000 aan de korpschef had voorgelegd die daarmee akkoord was gegaan. De accountmanager kreeg het verzoek om € 2000 te storten op de privérekening van de voorzitter van de COR. De directeur Korpsstaf gaf daarbij aan dat de voorzitter 'frequent' zijn 'uitgaven [zal] aantonen bij mij waarna aanvulling van dit voorschot kan plaatsvinden'.<sup>65</sup>

Vanaf 30 april 2015 werd het persoonlijk voorschot vervangen door een creditcard (zie volgende paragraaf). Voor het laatst werd op 19 mei 2015 door de nieuwe directeur Korpsstaf een declaratie afgetekend die verband hield met het persoonlijk voorschot. De Onderzoekscommissie heeft begrepen dat één declaratie nog altijd open staat.

### 3.6 CREDITCARD

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de rol van de korpschef bij de toekenning van een creditcard aan de voorzitter van de COR.

De Nationale Politie beschikt over een op 7 april 2015 door de korpsleiding vastgesteld kader voor het ter beschikking stellen van creditcards. De voorzitter van de COR heeft de gebruikersovereenkomst die hoort bij een creditcard van de Nationale Politie op 30 april 2015 ondertekend. De ADR merkt op dat de creditcard van de voorzitter een bestedingslimiet kende van € 10.000. Voor bestedingslimieten boven de € 2.500 is volgens het per 1 mei 2015 in werking getreden kader een schriftelijke opgave nodig van de reden voor die hogere limiet. In het desbetreffende aanvraagformulier is geen reden voor de bestedingslimiet van € 10.000 vermeld.

De voorzitter van de COR had in zijn aanvraag aangegeven dat hij opteerde voor een bestedingslimiet van € 10.000, terwijl het standaardbedrag € 2.000 of € 2.500 was (afhankelijk van welk formulier werd gebruikt voor de aanvraag).

De aanvraag voor de creditcard is door de heer Giltay bij een van de twee contactmedewerkers voor creditcards van de Nationale Politie ingediend. Telefonisch gaf de heer Giltay aan dat de korpschef akkoord was.<sup>66</sup> De heer Giltay stuurde een e-mailbericht om die boodschap te bevestigen. Bij dat e-mailbericht zat echter geen akkoord van de korpschef. Zonder akkoord kon de contactmedewerker de aanvraag niet voorleggen aan de directeur Financiën en Control. De desbetreffende medewerker heeft de Onderzoekscommissie laten weten: 'Vanwege de aanvraagtijd en omdat [de heer] Giltay naar het buitenland moest (waarvoor de card bedoeld was) is de aanvraag gemaild naar [de heer] Bouman voor handtekening. Daarmee was meteen de autorisatie door de KC vastgelegd en konden we de card nog op tijd aanvragen. De handtekening van [mevrouw] Lamers [de directeur Financiën en Control] zou vanwege niet tijdig beschikbaar zijn te laat worden verkregen. De limiet van € 10.000 was op verzoek van [de heer] Giltay omdat hij hotelfaciliteiten ook voor anderen moest betalen in het buitenland. Daar zou de standaard € 2.500 niet toereikend voor zijn. Nadat ik de getekende aanvraag terugontvangen had is deze aan VISA gezonden voor afhandeling'.<sup>67</sup> Bij de ondertekening van de aanvraag door de toenmalige korpschef is de datum van 6 mei 2015 vermeld. De eerste transactie met de creditcard dateert van 14 mei 2015.

### 3.7 DISPROPORTIONELE UITGAVEN

Het oriënterend onderzoek van het VIK-team dat vooraf ging aan de instelling van de Onderzoekscommissie heeft een aantal uitgaven van de COR aan het licht gebracht, die de huidige korpschef, de heer Akerboom, als 'disproportioneel' heeft aangeduid. Het betrof onder meer het bieden op een veiling tijdens een benefietgala op 26 januari 2015 en enkele dure feesten voor COR-leden en/of deelnemers aan de projectgroep 'De Hark Voorbij' in december 2015. Deze feesten vonden plaats op locaties die door diverse betrokkenen als bijzonder luxueus zijn aangemerkt.<sup>68</sup> Op 11 december 2015 was in het *Harbor House* in Almere een samenzijn van de COR waar tussen de zestig en honderd personen het jaar 2015 feestelijk afsloten. Enkele dagen later, op 15 december 2015, was er een feestelijke bijeenkomst van het dagelijks bestuur van de COR op de *ss Rotterdam*. En op 29 en 30 december 2015 werd een feestavond in het

*Amstelhotel* in Amsterdam voor de leden van de commissie voor ‘De Hark Voorbij’ op kosten van de COR opgeluisterd door artiesten; de deelnemers kregen bovendien een overnachting en een champagneontbijt aangeboden.

Over deze feesten en het eerder besproken bieden op een veiling op een benefietgala was geen voorafgaande communicatie met de korpsleiding of haar staf. Zij hebben hier pas achteraf kennis van genomen.

Leden van de COR en ook enkele vakbondsvoorzitters hebben begin 2016 pogingen gedaan om de voorzitter en de desbetreffende andere leden van de COR ter verantwoording te roepen omtrent de uitgaven voor de feesten.<sup>69</sup> Zij vonden die niet passend voor een COR. Pogingen om desgevraagd via een van de leden van de COR navraag te doen over het feest in het *Amstelhotel* strandden aanvankelijk op een ontkenning: ‘[Het COR-lid] gaf de dag daarna aan, het een raar verhaal te vinden en had het in het DB ter sprake gebracht. Daar werd het verhaal ontkend: het was niet gebeurd’, aldus een van de leden van het hoofdbestuur van een van de politievakorganisaties in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie.<sup>70</sup>

### 3.8 WAARSCHUWINGEN

#### *Interne waarschuwingen binnen de COR*

De leden van de COR toonden lange tijd geen belangstelling voor (de verantwoording van) de financiën. De Onderzoekscommissie heeft met een aantal (voormalige en huidige) leden gesproken. Zij gaven aan dat de diverse ondernemingsraden ook vóór de komst van de Nationale Politie een vergelijkbare facilitering hadden. Verder gingen zij ervan uit dat over de financiën van de COR goede afspraken waren gemaakt. Terugkijkend geven zij aan dat zij alerter hadden kunnen zijn en eerder vragen hadden kunnen en moeten stellen.

In de loop van 2015 en in het eerste kwartaal van 2016 stelden leden van de COR kritische vragen, maar er werd aanvankelijk genoeg genomen met ontwijkende antwoorden van de voorzitter van de COR. Hij zou als enige over de financiën gaan en had reeds verantwoording aan de korpschef afgelegd. In het eerste kwartaal van 2016 brachten drie leden van de COR de nieuwe directeur Korpsstaf, mr. E.M. de Vries MPA op de hoogte van hun intentie om meer inzicht te krijgen in de uitgaven van de COR. Uiteindelijk, eind maart, begin april 2016, kwamen kritische geluiden via de voorzitters van de ACP en de NPB terecht bij de huidige korpschef. Op 11 april 2016 volgde een gesprek tussen de korpschef en de directeur Korpsstaf en werd afgesproken dat de directeur Korpsstaf een feitenrelaas zou laten opstellen. Dat relaas werd op 1 juni 2016 aan de korpschef voorgelegd. Dit leidde vervolgens tot een intern, oriënterend onderzoek van het VIK-team.

#### *Waarschuwingen vanuit de organisatie van de Kwartiermaker/korpschef*

Kwartiermaker Bouman kreeg in 2012 een eerste waarschuwing van een van de adviseurs van de kwartiermakersorganisatie, de heer Watzeels, over ‘te verkwistend’ handelen van de COR i.o. De heer Watzeels liet de heer Bouman weten dat niet kon worden uitgesloten dat de voorzitter van de COR i.o. geen genoeg zou nemen met het verzoek om een betere onderbouwing van een ingediende begroting (zie paragraaf 3.1), en contact met de Kwartiermaker Nationale Politie zou kunnen zoeken. De Kwartiermaker Nationale Politie werd door de heer Watzeels uitgebreid geadviseerd over de te volgen strategie en kreeg ook enkele voorbeelden van ‘te verkwistend’ handelen van de COR i.o. Voor 2011 en 2012 waren bij de VtsPN vergaderfaciliteiten geregeld die kosteloos waren, maar de COR i.o. gaf de voorkeur aan het *Boathouse* in Almere en andere externe locaties waar wel kosten voor in rekening werden gebracht.

Andere voorbeelden waren de website en de eigen huisstijl waaraan in 2011 en 2012 honderd-duizend euro was uitgegeven. Verder had de COR i.o. zich aangemeld voor opname in de *Gouden Gids/De Telefoongids* en daarbij gekozen voor een kostbare wijze van vermelding. Het ging om een bedrag van in totaal € 104.463,40.<sup>71</sup> Tenslotte was irritatie ontstaan door inhuur van externe deskundigen in een periode ‘zonder echte adviesaanvragen’. De opsteller wees in zijn bericht aan de Kwartiermaker Nationale Politie op

‘een risico op eventuele media-aandacht op het moment dat iemand deze gang van zaken uit de doeken doet. Hierbij zal de vraag worden gesteld in hoeverre hierop vanuit de werkgever sturing heeft plaatsgevonden’.<sup>72</sup>

De Kwartiermaker Nationale Politie ging vervolgens niet akkoord met de aanvullende begroting 2012 van de COR, omdat hij de onderbouwing niet helder genoeg vond.

Ook de toenmalige directeur HRM, mevrouw Oldenhof, heeft de Kwartiermaker Nationale Politie gewezen op de faciliteiten en ondersteuning die de COR-leden in het oude politiebestedel hadden verkregen en in het nieuwe bestel wilden behouden. In een notitie aan de Kwartiermaker Nationale Politie schreef mevrouw Oldenhof:

‘Mijn inschatting is dat de ondernemingsraden willen zien of Frank Giltay als voorzitter van de COR voldoende voor elkaar krijgt bij jou. De ondernemingsraden vinden dat de medezeggenschaps capaciteit als gevolg van het verminderde aantal OR-leden met de helft is terug gedrongen en dat de KC verder niet moeilijk moet doen’.<sup>73</sup>

Op een vraag vanuit de Onderzoekscmissie hoe dit gelezen moet worden, wees mevrouw Oldenhof op de positie van de ondernemingsraden in de oude korpsen:

‘Zij hadden een breed pakket aan faciliteiten en veel capaciteit ter beschikking. Bij het ontstaan van de Nationale Politie had het ministerie echter ook als eis dat er op heel veel zaken bezuinigd moest worden. De ondernemingsraden van de korpsen wilden niet in de bezuinigingsslag mee. Zij zagen ook dat ze gingen inleveren qua fte’s en dat ze er ook rekening mee moesten houden dat hun faciliteiten zwaar onder druk zouden komen te staan. Het waren bijna allemaal vrijgesteld. Het was dus niet zo eenvoudig om de ‘vermagering’ in faciliteiten tot stand te brengen’.<sup>74</sup>

Op 30 juli 2013 stuurde de korpschef een notitie aan het dagelijks bestuur van de COR over de stand van zaken van de begroting van de COR van 2013. Hij riep in deze notitie de COR op zich bescheiden op te stellen bij het doen van uitgaven.<sup>75</sup> Het verzoek om een kleine kas werd afgewezen (‘hoort niet tot de mogelijkheden’). Ook wees de korpschef op het ‘beheersbaar maken’ van de kosten van vergaderlocaties. Commissies en het dagelijks bestuur van de COR moesten voortaan op interne locaties bijeenkomen. Uiterlijk 1 november 2013 wilde de korpschef de beschikking hebben over het concept-bestedingsplan voor 2014 (zie paragraaf 3.1).

### **3.9 ANTWOORD OP DE EERSTE ONDERZOEKSVRAAG**

Als hoogste bestuurder bij de Nationale Politie draagt de korpschef bestuurlijke verantwoordelijkheid voor goed functionerende processen bij de Nationale Politie. Wat betreft de financiën van de COR is sprake geweest van gebrekkige inrichting van de administratieve organisatie van de COR, gebrekkige verslaglegging van gemaakte afspraken, gebrekkige controle en gebrekkig toezicht, buitensporige uitgaven en handelingen in strijd met intern beleid en interne regels. De aan de COR toegekende budgetten werden jaar na jaar overschreden. Deze gebrekkige inrichting was voor (het dagelijks bestuur van) de COR geen aanleiding zelf nauwgezet de uitgaven bij te houden.

Binnen de COR zijn er leden geweest die (in de loop van 2015 en in het eerste kwartaal van 2016) kritische vragen stelden, maar zij vonden geen gehoor en lieten zich aanvankelijk door de voorzitter overtuigen dat er niets aan de hand was, en dat de voorzitter als enige over de uitgaven ging.

Ten aanzien van de inrichting van 'De Hark Voorbij' kreeg de COR in de praktijk de vrije hand van de korpsleiding. De vraag of de COR zich aan de regels van het ministerie van Veiligheid en Justitie voor inkopen en aanbesteden dient te houden is onderwerp van door de directeur Korpsstaf geïnitieerd overleg geweest. De Onderzoekscommissie constateert dat dit overleg niet tot duidelijkheid heeft geleid. Het ontbreken van helderheid heeft ertoe geleid dat de COR diverse opdrachten heeft gegeven zonder betrokkenheid van de afdeling Inkoop.

De voormalige korpschef was vanaf 1 januari 2013 verantwoordelijk voor het totaalbudget van de Nationale Politie (tussen 5,5 en 6 miljard euro per jaar). Hij heeft onderdelen van zijn organisatie verantwoordelijk gemaakt voor de financiën van de COR. Voor het proces van begroten en verantwoorden van de financiën van de COR vertegenwoordigde de directeur Korpsstaf de korpschef. Zij zijn er niet in geslaagd dat proces goed te regelen. Beiden maanden het dagelijks bestuur van de COR regelmatig tot soberheid en bescheidenheid, maar toen dat geen verbeteringen bracht hebben zij daar geen vervolg aan gegeven, bijvoorbeeld door voorafgaand toezicht in te stellen op nieuwe uitgaven, dan wel voorafgaand overleg verplicht te stellen bij grote uitgaven. Er is geen adequate controle georganiseerd op ingediende facturen en declaraties. Daardoor werd de gelegenheid geboden tot het doen van niet-doelmatige uitgaven.

De korpschef heeft ondanks waarschuwingen over de risico's onvoldoende betrokkenheid getoond om tot een adequaat systeem van beheersingsmaatregelen te komen. Het argument dat de directeur Korpsstaf en de korpschef hieraan door tijdgebrek niet toekwamen, overtuigt de Onderzoekscommissie niet: vanuit hun positie hadden zij bijvoorbeeld anderen kunnen instrueren (of externe deskundigen kunnen inhuren) om een en ander op orde te brengen.

Op grond van de bevindingen van de ADR en de eigen *benchmark* van de Nationale Politie concludeert de Onderzoekscommissie dat sprake is van een ruimhartige toekenning van faciliteiten: aan de leden van de COR zijn omvangrijke vrijstellingen van reguliere werkzaamheden geboden, en toelagen op hun salaris. De korpschef heeft zijn akkoord gegeven op een creditcard met een hoge bestedingslimiet voor de voorzitter van de COR zonder dat sprake was van een schriftelijke motivering voor die hoge bestedingslimiet. Die motivering was op grond van interne regels wel vereist.

De vraag is relevant in hoeverre de korpschef betrokken was bij de buitensporige uitgaven van de COR in 2015. De korpschef heeft geweigerd de kosten voor rekening van de Nationale Politie te brengen die de voorzitter van de COR gemaakt had door te bieden op een veiling tijdens een benefietgala. Verder concludeert de Onderzoekscommissie dat er geen aanwijzing is dat de toenmalige korpschef destijds kennis had van de dure feesten die de COR in december 2015 organiseerde.



## 4 De tweede onderzoeksvraag

---

In dit hoofdstuk geeft de Onderzoekscommissie antwoord op de tweede onderzoeksvraag: 'Heeft de handelwijze van de korpschef inzake de financiën dan wel anderszins in zijn relatie tot de (voorzitter van de) centrale ondernemingsraad invloed gehad op de besluitvorming c.q. advisering door de centrale ondernemingsraad en zo ja, welke?'

---

Dat de korpschef geprobeerd heeft invloed uit te oefenen door overleg te (laten) voeren en informatie en argumenten uit te wisselen, is logisch en evident. Een uitwisseling van inhoudelijke informatie en argumenten met de medezeggenschap is onderdeel van een normaal besluitvormingsproces.

Om indicaties van beïnvloeding – met andere middelen – van de besluitvorming en advisering door de COR op het spoor te komen, heeft de Onderzoekscommissie in de eerste plaats de totstandkoming van de belangrijkste adviezen van de COR aan de hand van beschikbare documenten en e-mailberichten bestudeerd. Voor een goed begrip van de geanalyseerde adviestrajecten volgt eerst een schets op hoofdlijnen van de wijze waarop de COR te werk ging (paragraaf 4.1). In de daaropvolgende paragrafen worden de adviestrajecten geanalyseerd over de onderwerpen die bepalend waren voor de inrichting van de Nationale Politie: het inrichtingsplan en realisatieplan uit 2012 (paragraaf 4.2), het deelrealisatieplan informatievoorziening uit 2013 (paragraaf 4.3), de voornemens met betrekking tot de wijze waarop de formatie voor de bedrijfsvoeringstaken zou worden verdeeld over de locaties (ook 2013, zie paragraaf 4.4) en de herijking van het realisatieplan in 2015 (paragraaf 4.5).

De vraag naar de invloed van het handelen van de korpschef inzake de financiën van de COR op de besluitvorming c.q. advisering door de COR vraagt om het leggen van een relatie tussen de bevindingen uit het vorige hoofdstuk (de betrokkenheid van de korpschef bij die financiën) en de eerste helft van dit hoofdstuk (de besluitvorming c.q. advisering door de COR). Daarbij is aan de orde of de Onderzoekscommissie in de aan haar beschikbaar gestelde documenten aanwijzingen heeft gevonden voor zo'n relatie. De Onderzoekscommissie heeft dit onderwerp ook aan de orde gesteld in gesprekken met betrokkenen. In paragraaf 4.6 wordt hier verslag van gedaan.

Op verzoek van de Tweede Kamer is de vraagstelling niet beperkt tot het handelen van de korpschef inzake de financiën van de COR. Er is aan toegevoegd 'dan wel anderszins in zijn relatie tot (de voorzitter van) de Centrale ondernemingsraad'. In dit licht heeft de Onderzoekscommissie drie gebeurtenissen nader onderzocht:

- een incident in de privésfeer;
- een persoonlijke lening van de korpschef aan de voorzitter van de COR;
- een salarisverhoging voor de voorzitter van de COR, toegekend door de korpschef.

Deze onderwerpen komen aan de orde in de paragrafen 4.7 tot en met 4.9.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies over dit onderwerp (paragraaf 4.10).

#### **4.1 DE WERKWIJZE VAN DE COR**

In de eerste helft van 2012 droegen de ondernemingsraden van de regiokorpsen, van het KLPD en van de VtsPN aan de COR i.o. bevoegdheden over met betrekking tot aangelegenheden die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle of voor de meerderheid van de ondernemingen waarvoor zij zijn ingesteld. De overdracht van bevoegdheden werd vastgelegd in een convenant, dat werd ondertekend door de Kwartiermaker Nationale Politie, de voorzitter van de COR i.o. en de voorzitters van alle ondernemingsraden.<sup>1</sup>

De COR i.o. koos voor een constructieve opstelling aldus de heer Siemeling, die vanaf het begin lid was van het dagelijks bestuur van de COR i.o. en een coördinerende rol speelde bij de totstandkoming van de adviezen van de COR i.o. en later de COR. De COR i.o. maakte volgens hem de bewuste keuze om in het belang van de organisatie (een goed functionerende politie) op te treden en vanuit een proactieve houding inhoudelijk en effectief bij te dragen aan de vorming van de Nationale Politie. Daarbij was het de inzet van de COR (i.o.) om samen met de kwartiermakers en later met de korps- en eenheidsleiding – in de woorden van de heer Siemeling – ‘op pad te gaan en samen te werken vanuit het besef dat wij onderdeel zijn van een groter geheel (NP)’.<sup>2</sup>

De COR stond voor de keuze óf negatief te adviseren waarbij het onzeker is wat de effecten zijn van de uitkomsten van een beroepsgang naar de Ondernemingskamer óf te gaan voor een maximale invloed op de plannen, waarbij aan de voorkant de negatieve effecten van een gefaseerde besluitvorming werden ondervangen door het stellen van voorwaarden’, aldus de heer Siemeling.<sup>3</sup>

Ook de heer Giltay heeft deze werkwijze toegelicht. In het eind 2015 verschenen Dossier COR wees de toenmalige voorzitter van de COR op het volgende:

‘Wij willen geen ondernemingsraad zijn die een stuk aangeleverd krijgt en dan lekker gaat reageren door aan de hand van een checklist af te vinken wat wel en niet goed is. Wij doen dat op een gegeven moment formeel ook wel, maar we zeggen allereerst: laten we samenwerken om van deze nieuwe organisatie een succes te maken. Bij de vorming van het nationale korps zou een traditionele ondernemingsraad hebben gezegd: stop, eerst alle gegevens op tafel en dan pas advies geven. Nee, wij gingen mee in het proces, waarbij we op het goede moment natuurlijk wel met een formeel advies kwamen’.<sup>4</sup>

De plannen voor de inrichting van de Nationale Politie begonnen op een zeer algemeen niveau, om in latere rondes geleidelijk concreter te worden. De concrete gevolgen voor de medewerkers zouden pas vrij laat duidelijk worden. Dat plaatste de COR (i.o.) voor een dilemma. Men wilde wel constructief meedenken met de Kwartiermaker Nationale Politie en later de korpschef, maar als zonder voorwaarden ingestemd zou worden met de algemeen geformuleerde plannen, liep men volgens de juridisch adviseur van de COR het risico dat men in een latere fase niet meer zou worden gehoord.<sup>5</sup> De bestuurder zou dan bij de latere concrete uitwerkingen kunnen aanvoeren dat de COR al eerder akkoord was gegaan. Om dat risico te ondervangen koos de COR (i.o.) voor een strategie die erop gericht was waarborgen af te dwingen dat de latere concretere plannen ook nog voor advies voorgelegd zouden worden.

Bij elke adviesaanvraag werd binnen de COR een commissie gevormd die een preadvies opstelde dat uiteindelijk plenair werd besproken. De commissies hadden een ruim inhoudelijk

en procedureel mandaat. Bij de advisering over het inrichtings- en realisatieplan (zie paragraaf 4.2) was sprake van een redactiecommissie die met de verschillende ondernemingsraden overlegde, reacties verzamelde en afstemming zocht. De heer Siemeling maakte als enige lid van het dagelijks bestuur deel uit van deze redactiecommissie die verder bestond uit twee andere personen. De heer Siemeling trad op als penvoerder.<sup>6</sup> De leden van het dagelijks bestuur hadden bij de plenaire behandeling van de preadviezen geen stemrecht.

Alle adviezen waren in eerste aanleg negatief met daarbij een aantal voorwaarden (neen, tenzij). Na technisch overleg met adviseurs van de kwartiermakers/korpsleiding volgde een informeel overleg tussen kwartiermakers/korpsleiding en (leden van) het dagelijks bestuur van de COR. Dat leidde tot een antwoordbrief van de bestuurder. In de kwartiermakersfase was dat de minister, na de start van de Nationale Politie de korpschef. Vervolgens reageerde de COR (i.o.) met een positief advies dat werd vergezeld van een aantal voorwaarden (ja, mits).

Hieronder volgen beschrijvingen van de belangrijkste adviestrajecten, te weten:

- Adviestraject van het inrichtings- en het realisatieplan (25 juni 2012-7 december 2012)
- Adviestraject van het inrichtingsplan IV (19 april 2013-september 2013)
- Adviestraject van het formatieplan PDC (maart 2013-maart 2014)
- Adviestraject van het herijkt realisatieplan (maart 2015-september 2015)

De gang van zaken rond deze trajecten biedt geen volledig dekkend beeld van alle besluiten en adviezen van de COR, maar enige toespitsing was – gezien de omvang van het beschikbare materiaal – onvermijdelijk. De Onderzoekscommissie heeft zich geconcentreerd op de zaken die van wezenlijk belang zijn geweest voor de vormgeving van de nieuwe organisatie, de Nationale Politie, en op adviestrajecten die in de tijd samenvielen met toezeggingen over de toekenning van faciliteiten of andere gebeurtenissen die zouden kunnen wijzen op oneigenlijke beïnvloeding.

Na de beschrijvingen van het verloop van deze adviestrajecten wordt ingegaan op signalen over mogelijke beïnvloeding van de advisering.

## **4.2 HET INRICHTINGSPLAN EN HET REALISATIEPLAN**

### *Wat vooraf ging*

Oorspronkelijk was het de bedoeling van minister Opstelten om het inrichtings- en realisatieplan in oktober 2011 gereed te hebben. Op 17 oktober 2011 bood minister Opstelten de COR i.o. en een groot aantal andere instanties en organisaties het (door de kwartiermakersorganisatie ontwikkelde) conceptontwerpplan ter consultatie aan, ook wel aangeduid als een houtskoolschets van de inrichting van de Nationale Politie. De COR i.o. legde dit concept ter beoordeling voor aan de ondernemingsraden. De in korte tijd verzamelde reacties werden in een bijeenkomst van de COR i.o. op 31 oktober 2011 besproken en leidden tot een conceptreactie die in een informeel overleg op 3 november 2011 met de Kwartiermaker Nationale Politie is besproken. In de COR-vergadering van 4 november 2011 werden de uitkomsten van dat be raad besproken en stelde de COR i.o. unaniem een 'reactie' aan de minister op.

De COR i.o. constateerde dat het ontwerpplan abstract was, weinig concrete beleidsvoor nemens kende en dat de COR i.o. dientengevolge slechts een reactie op hoofdpunten kon geven. De COR i.o. stelde zich op het standpunt dat – wanneer het bij de verdere vertaling van het beleid tot meer concrete gevolgen voor medewerkers zou komen – de COR i.o. zich het recht zou voorbehouden om (afwijkend) te adviseren.<sup>7</sup>

### *Inhoud van het inrichtingsplan en het realisatieplan*

Op 6 december 2011 stemde de Tweede Kamer unaniem in met de nieuwe Politiewet 2012. Op 10 juli 2012 ging ook de Eerste Kamer akkoord. Ondertussen was de kwartiermakersorganisatie aan de slag gegaan met het ontwikkelen van plannen voor de inrichting en de totstandkoming van de nieuwe organisatie.

Het inrichtingsplan heeft betrekking op de structuur van de organisatie en is de uitwerking van het hiervoor genoemde ontwerpplan. Het inrichtingsplan voorzag in de vorming van een landelijke organisatie: de Nationale Politie. In het oude politiebestedel waren er 25 regionale korpsen en één landelijk korps (KLPD). De nieuwe landelijke organisatie zou gaan bestaan uit 10 regionale eenheden en een landelijke eenheid. De regionale eenheden zijn opgebouwd uit districten en basisteams: 'Gezien de grootte van de regionale eenheden wordt met de districten de afstand tussen het regionale niveau en de basisteams overbrugd.' Op landelijk niveau komt er (naast een landelijke eenheid): een korpsleiding, een stafafdeling ter ondersteuning van de korpsleiding (staf korpsleiding), een PDC voor bedrijfsvoeringstaken en een CIO voor de ontwikkeling van de informatievoorziening. Zo zag de inrichting eruit die de minister en de Kwartiermaker Nationale Politie voor ogen stond.

Het realisatieplan beschrijft 'langs welke veranderstrategie en welk ontwikkelproces wordt gekomen tot de politieorganisatie'. Het inrichtings- en het realisatieplan verhouden zich tot elkaar als 'het wat' (inrichtingsplan) en 'het hoe' (realisatieplan). Het realisatieplan heeft betrekking op cultuur, gedrag en leiderschap, planning, communicatie, *governance*, monitoring en de kosten van de reorganisatie.

### *Juni 2012: conceptplannen*

Op 25 juni 2012 stuurde minister Opstelten aan bijna twintig instanties en organisaties, waaronder de COR i.o., het conceptinrichtingsplan.<sup>8</sup> Het conceptrealisatieplan volgde op 18 juli 2012.<sup>9</sup> De minister verzocht de reacties op beide plannen vóór 1 oktober 2012 te mogen ontvangen.

Op 29 september 2012 volgde de reactie van de COR i.o.<sup>10</sup> De COR i.o. gaf daarin een 'winstwaarschuwing' af. Als het een formele adviesaanvraag was geweest, dan had de COR i.o. een negatief advies gegeven, aldus de reactie. De COR i.o. schetste acht randvoorwaarden waaraan naar zijn mening voldaan moest worden om in een volgende fase, als de conceptplannen het karakter van voorgenomen besluiten hadden gekregen, tot een positief advies te kunnen komen.

### *Oktober 2012: de plannen*

Die volgende fase begon op 24 oktober 2012, met een verzoek van minister Opstelten aan de COR i.o. om te adviseren over het inrichtings- en het realisatieplan. In zijn adviesaanvraag verwees de minister naar de contacten tussen de Kwartiermaker Nationale Politie en de COR i.o. Hij benadrukte dat de belangrijkste wijzigingen in de plannen geregeld met de COR i.o. waren besproken.<sup>11</sup> De minister vroeg het advies van de COR i.o. uiterlijk 15 november 2012 te mogen ontvangen.

### *Tijdsklem*

In de aanloop naar het advies van de COR i.o. maakte de kwartiermakersorganisatie zich zorgen over de mogelijkheid van een negatief advies, zo blijkt uit een annotatie die de Kwartiermaker Nationale Politie van zijn stafmedewerkers ontving voor een informeel overleg met het dagelijks bestuur van de COR i.o. op 6 november 2012.<sup>12</sup> Men had signalen ontvangen dat be-

paalde ondernemingsraden uit het collectief dreigden te stappen. Ook de Bijzondere Commissie Bedrijfsvoering (BCBV), die namens de medewerkers in de bedrijfsvoeringsfuncties een preadvies opstelde voor de COR i.o., was kritisch over de plannen, zo blijkt uit de annotatie: 'De blog op de COR-site over de BCBV-bijeenkomst d.d. 1-11 in het kader van het preadvies aan de COR klinkt strijdbaar'. Kwartiermaker Bouman kreeg van zijn medewerkers het advies om 'het belang van een zorgvuldig advies te benadrukken' en erop te wijzen dat de impact van een negatief advies groot zou zijn. Hiermee werd bedoeld dat de minister na een negatief advies op grond van de WOR een maand lang geen besluit mag nemen, om de COR i.o. in de gelegenheid te stellen een juridische procedure te beginnen bij de Ondernemingskamer. Dat zou de start van de Nationale Politie per 1 januari 2013 onmogelijk maken, een datum die de minister beslist wilde halen.

#### *Betrokkenheid COR i.o. bij verdere uitwerking van de plannen*

In dit stadium was al duidelijk dat de COR i.o. zou vragen om ook advies te mogen geven op de verdere uitwerking van de plannen. De annotatie zegt hierover: 'Momenteel wordt door Regieteam en HRM uitgezocht wat de positie van de medezeggenschap is ten aanzien van de deelrealisatieplannen. Een advies van de huisadvocaat wordt eind deze week verwacht'. De Kwartiermaker Nationale Politie kreeg het advies 'om in deze fase verder geen toezeggingen te doen'. In het informeel overleg benadrukte de Kwartiermaker Nationale Politie 'dat er altijd ruimte is om nadere inzichten te verwerken, ook tijdens de realisatie'.<sup>13</sup>

#### *Procesverloop*

Begin november 2012 vroeg de COR i.o. tevergeefs om een week uitstel. Dit bleek niet mogelijk, zoals de COR i.o. werd uitgelegd door de kwartiermakersorganisatie: 'De procesgang tot het besluit van de minister is zeer nauw met veel spelers afgestemd. Enige afwijking zet de zaak op losse schroeven met het grote risico dat we het besluitvormingsproces niet op tijd afronden'. Daarop gaf de COR i.o. aan wel op korte termijn een conceptadvies aan te zullen leveren.<sup>14</sup>

Op 8 november 2012 bleek uit contact van de kwartiermakersorganisatie met de heer Siemeling dat in het conceptadvies 'naar verwachting een aantal scherpe teksten zullen komen te staan die het [dagelijks bestuur van de] COR zal moeten overnemen om een aantal [ondernemingsraden] aan boord te houden'. De heer Siemeling gaf echter ook in vertrouwen aan 'dat het [dagelijks bestuur] in het informeel overleg van 15 [november] deze teksten [zal] nuanceren en toelichten'. Als intern advies kreeg de Kwartiermaker Nationale Politie mee dat het van belang was dat tijdens het formeel overleg (diezelfde dag) 'duidelijk wordt gemaakt aan de COR dat de Minister uit zal gaan van de formele tekst en dat de juiste woordkeuze dus van groot belang is, zonder daarbij weg te geven dat we al weten dat [het dagelijks bestuur van de] COR de volgende dag van plan is "in vertrouwen" te nuanceren'.<sup>15</sup>

Op 12 november 2012 zond het dagelijks bestuur van de COR i.o. het vertrouwelijk conceptadvies inzake het inrichtingsplan en het realisatieplan naar de kwartiermakersorganisatie; daarbij liet men weten dat de ondernemingsraden daarvan niet op de hoogte waren. Die werden daarover pas de volgende dag ingelicht.<sup>16</sup> De kwartiermakersorganisatie was door de vertrouwelijke terbeschikkingstelling in staat hier juridisch advies op te vragen met het oog op het overleg met de COR i.o. de daaropvolgende dag.

Op 13 november 2012, vlak voor het verstrijken van de deadline voor het advies van de COR i.o., was er een extra overleg tussen de Kwartiermaker Nationale Politie en COR i.o., maar deze keer had het overleg een formeel karakter. Het overleg had als enige onderwerp het aan-

staande advies van de COR i.o. In de annotatie voor deze vergadering werd de Kwartiermaker Nationale Politie geadviseerd om ‘mondelinge vragen uitsluitend vriendelijk in ontvangst te nemen en hierop nog geen antwoorden te geven of toezeggingen te doen. De notulen van deze formele behandeling van het advies maken deel uit van het dossier indien de COR i.o. voor een rechtsgang zou kiezen en verschilt dus wezenlijk van de informele gesprekken tot nu toe’. Inmiddels had de directeur HRM uitgezocht ‘dat de deelrealisatieplannen niet adviesplichtig zijn’.<sup>17</sup>

Het formele overleg duurde slechts kort. De volgende dag werden de andere leden van de kwartiermakersorganisatie per e-mail geïnformeerd: ‘De COR i.o. zit naar eigen zeggen in de “meewerkfase” maar neemt in het advies wel een aantal voorwaarden op’.<sup>18</sup>

#### *14 november 2012: een brief met voorwaarden*

Op 14 november 2012 ontving de minister een brief van de COR i.o. Het was geen advies, maar een reactie op de plannen.<sup>19</sup> De COR i.o. vond de plannen getuigen van ‘systeemgericht denken’ en onvoldoende opgebouwd vanuit het belang van de burger en de medewerker. De COR i.o. zag geen meerwaarde van de districten: hij vreesde voor de gevolgen voor de communicatie en de aansturing (overhead, bureaucratie), en ook de aanslag die deze ‘tussenlaag’ op de capaciteit in de basisteams zou plegen. Ook vreesde de COR i.o. voor een te grote afstand tussen de bedrijfsvoering en het operationele politiewerk. Er werden zes voorwaarden genoemd waaraan voldaan moest worden voordat de COR i.o. tot een positief advies zou kunnen komen. Kort samengevat zijn die voorwaarden:

- 1 De uitkomsten van de veldproeven uit ‘De Hark Voorbij’ moesten worden vertaald in de structuur van het korps en de COR i.o. moest tijdig in de gelegenheid worden gesteld om hierover te adviseren.<sup>20</sup>
- 2 De COR i.o. wilde adviesrecht op het reorganisatieplan, het personeelsplan, de begroting 2013, de meerjarenbegroting 2014-2017 en (voor de ondernemingsraden bij de eenheden) de deelrealisatieplannen.
- 3 Als de inbreng op die plannen leidde tot aanpassingen, dan moest dat ook kunnen leiden tot aanpassing van de structuur van het korps.
- 4 De COR i.o. moest als co-eigenaar betrokken zijn bij de medewerkersparticipatie. Er moest hiervoor een stuurgroep komen met een vertegenwoordiging van de COR i.o.
- 5 COR i.o. en ondernemingsraden moesten actief betrokken zijn bij de realisatie van de Nationale Politie.
- 6 Korps, politievakorganisaties en COR i.o. moesten zich gezamenlijk inzetten te komen tot een goed geëquipeerde organisatievorm die proactief handelt en zich richt op de bevordering van de doorstroom en uitstroom van de medewerkers van wie de functie opgeheven wordt.

Een juridisch medewerker van de kwartiermakersorganisatie kwam tot de analyse ‘dat wanneer de Minister daarop direct besluit tot het vaststellen van de plannen in de huidige vorm, gezien de opmerkingen en voorwaarden, dit moet worden beschouwd als “niet in overeenstemming met” [en dat] dit schorsende werking tot gevolg heeft en er 1 maand niet tot uitvoering kan worden overgegaan’.<sup>21</sup> Met andere woorden, er dreigde vertraging voor de beoogde ingangsdatum van de nieuwe landelijke organisatie, 1 januari 2013.

#### *15 november 2012: nader overleg over de voorwaarden*

Op donderdag 15 november 2012 werd een informeel spoedoverleg gehouden tussen de kwartiermakersorganisatie en de COR i.o. Enkele van de voornaamste resultaten van het overleg waren:

- De reactie op de adviesaanvraag werd door beide partijen beschouwd als ‘advies binnen de gestelde termijn’.
- De daaropvolgende week zou de conceptreactie van de minister op dit advies inhoudelijk zo vorm worden gegeven dat beide partijen het eens zouden zijn dat de vaststelling van het ongewijzigde inrichtingsplan en realisatieplan een “besluit in overeenstemming met het advies” zou zijn.
- Hiervoor zou het schrijfteam van de kwartiermakersorganisatie op 16 november een eerste conceptversie naar de secretaris van de COR verzenden.
- De secretaris zou zo snel mogelijk reageren ‘of we het advies goed begrepen hebben’ en of de inhoud voldoende zou zijn.
- Op de ochtend van 19 november 2012 zou dit concept binnen het dagelijks bestuur van de COR worden besproken.
- De secretaris van de COR zou de kwartiermakersorganisatie meteen van terugkoppeling daaruit voorzien.
- Daarna zou in een klein comité de tekst verder worden afgestemd (“gepingpongd”) tussen de kwartiermakersorganisatie en het dagelijks bestuur van de COR.
- Ergens in die week zou het dagelijks bestuur van de COR een geschikte versie met de rest van de COR en de ondernemingsraden afstemmen voor draagvlak.
- Uiterlijk vrijdag 23 november 2012 zou de Kwartiermaker Nationale Politie een definitieve conceptreactie sturen aan de directeur-generaal Politie op het ministerie.<sup>22</sup>

#### *Verlenging van de termijn voor een advies*

Het werd nu onzeker of nog tijdig een positief advies tot stand zou komen. De zes voorwaarden van de COR i.o. waren inzet van onderhandelingen geworden. Op 16 november 2012 liet de minister in een brief aan de COR i.o. weten dat ‘concrete afspraken [zijn] gemaakt om over deze zes punten te overleggen met als doel daarover nader tot elkaar te komen.’<sup>23</sup> De termijn waarin de COR i.o. hopelijk met ‘een formeel positief advies’ zou komen werd verlengd tot ‘uiterlijk 23 november 2012’. De brief van de minister ging nog niet inhoudelijk in op de door de COR i.o. gestelde voorwaarden. De kwartiermakersorganisatie ging aan de slag met het opstellen van een meer inhoudelijke brief, en ging daarover in overleg met de COR i.o. In de daaropvolgende week gingen diverse conceptversies van de kwartiermakersorganisatie naar de COR i.o. Tegelijkertijd werkte de COR i.o. aan het definitieve advies.

#### *Intensieve afstemming tussen kwartiermakersorganisatie en COR i.o.*

De COR i.o. hield tot het laatst de druk op de ketel, met name op vier punten die voor de achterban belangrijk waren, zo kwam naar voren uit een terugkoppeling vanuit het dagelijks bestuur van de COR i.o. die de kwartiermakersorganisatie op 19 november 2012 ontving. De vier punten behelsden dat de adviesaanvraag nog altijd niet voldeed aan de WOR; dat de betaalbaarheidsvragen/zorgen onvoldoende beantwoord waren; dat de situatie op ‘dag 1, 2, 3...’ onvoldoende duidelijk was en dat er onvoldoende was voldaan aan de voorwaarden. Het toegezegde adviesrecht op het (nog te ontwikkelen concretere) reorganisatieplan was weliswaar ‘mooi’ maar dat nam nog steeds niet de angst weg ‘dat ze nu te [...] weinig inzicht hebben in de personele gevolgen van de inrichting en realisatie om Ja te zeggen tegen iets met het risico straks onvoldoende inspraak te hebben over deelrealisatieplannen en (meerjaren)begroting waarbij gevolgen en risico’s voor personeel pas echt inzichtelijk worden’. Vanuit de COR i.o. was in de terugkoppeling verder aangegeven dat de voorwaarden en zorgpunten waaraan nog niet was voldaan gezien werden als ‘een samenhangend geheel: het is dus een beetje “all or nothing”’. Conclusie was dat de COR i.o. de ‘harde lijn’ speelde.<sup>24</sup>

Op 21 november 2012 begon om 7 uur 's ochtends een 'onderhandelingsoverleg' tussen een team van de kwartiermakersorganisatie, onder leiding van de directeur HRM, en het adviesredactieteam van de COR i.o. Naar aanleiding van dat overleg werden 's middags tekstvoorstellen (voor de inhoudelijke reactie van de minister) naar de COR i.o. gestuurd. Die waren op 22 november 2012, een dag voor de deadline, aanleiding voor tegenvoorstellen van de COR i.o. Na nog enige signalen over en weer gaf de Kwartiermaker Nationale Politie aan de voorzitter van de COR i.o., de heer Giltay, in de vroege avond te kennen dat 'de laatste hobbels konden worden genomen'.<sup>25</sup>

*23 november 2012: formele reactie van de minister op de brief van de COR i.o.*

Op 23 november 2012 stelde de minister de (uitvoerig voorbesproken) reactie op de brief van de COR i.o. van 14 november 2012 ter beschikking aan de COR i.o.<sup>26</sup> Als bijlagen werden twee brieven bijgevoegd van de Kwartiermaker Nationale Politie, waarin deze inging op de veranderkundige aanpak van de vorming van de Nationale Politie<sup>27</sup> en de inrichting van de Landelijke Eenheid.<sup>28</sup>

In zijn brief ging de minister allereerst in op het ontbreken van informatie over het reorganisatieplan en de deelrealisatieplannen van de eenheden en de bedrijfsvoering. De minister achtte een aanpak onvermijdelijk die van grofmazig naar fijnmazig zou gaan. De COR hoefde zich wat medezeggenschap daarover betreft geen zorgen te maken: de korpschef zou met de COR over de betrokkenheid van de COR en van de ondernemingsraden alsmede van de betrokken medewerkers afspraken maken.

Verder legde de minister in zijn brief uit dat het districtsniveau erg belangrijk was voor de stuurbaarheid van de nieuwe organisatie, en juist ondersteunend voor de basisteams. De bureaucratie zou door de districten niet toe-, maar (vergeleken met de oude situatie) juist afnemen. De bedrijfsvoeringstaken zouden inderdaad worden ondergebracht bij één organisatieonderdeel, PDC, maar het merendeel (60 procent) van de bedrijfsvoeringstaken zou gedeconcentreerd (in de nabijheid van de basisteams) worden ingezet.

Over de rol van de COR i.o. bij de vormgeving van de medewerkersparticipatie zouden 'voor 1 januari 2013' nieuwe afspraken worden gemaakt. Vervolgens behandelde de minister de zes voorwaarden van de COR i.o., en schetste hij de wijze waarop hij hieraan tegemoet wilde komen.

De COR i.o. kreeg geen formeel adviesrecht op de begroting, maar, zo schreef de minister: 'ik heb de korpschef gevraagd om in uw overlegvergadering op 20 december 2012 de ontwerp-begroting aan de orde te stellen'. En naar aanleiding van het verzoek in de laatste voorwaarde om de COR te betrekken bij de bevordering van door- en uitstroom, schreef de minister dat hij hierover afspraken zou maken met de politievakorganisaties: 'Ik sta open voor suggesties uwerzijds'.

*23 november 2012: positief advies COR i.o.*

Dezelfde dag, 23 november 2012, liet de COR i.o. na bespreking van de brief van de minister, weten dat 'gelet op de in uw brief onder 1 t/m 6 gedane toezeggingen en onder de voorwaarde dat de COR een positief advies uitbrengt naar aanleiding van de door u toegezegde adviesaanvraag over het reorganisatieplan en de daarin opgenomen regeling van de personele gevolgen' de COR reden zag om de eerder overgebrachte 'opvattingen' om te zetten in 'een positief advies'. De positieve advisering over het reorganisatieplan zag de COR als 'een ontbindende voorwaarde': 'mocht zulks niet geschieden, dan zal het positieve advies alsnog als een negatief advies moeten worden beschouwd'.<sup>29</sup>



De heer Siemeling, contactpersoon voor de kwartiermakersorganisatie bij de COR i.o., liet een stafmedewerker van de kwartiermakersorganisatie bij de aanbieder van het positieve advies weten dat de Kwartiermaker Nationale Politie hierover intussen was geïnformeerd door de voorzitter van de COR i.o. Hij voegde daaraan toe dat de COR i.o. aan de samenwerking een goed gevoel had overgehouden.<sup>30</sup>

In zijn gesprek met de Onderzoekscommissie op 16 mei 2017 gaf de heer Siemeling aan dat leden van de COR i.o. afkomstig van het regionale korps Utrecht lange tijd bleven vasthouden aan hun bezwaar.<sup>31</sup> Daarom werd gezocht naar een formulering die recht zou doen aan dit bezwaar: ‘de brief van de COR [aan de minister] wordt aangescherpt met de opmerking dat – ondanks een positief advies – de reeds eerder geuite zorgen in de brief van 15 november 2012 niet zijn weggenomen’.<sup>32</sup> De COR i.o. stemde vervolgens in.

*7 december 2012: besluit van de minister*

In een brief aan de COR i.o. stelde de minister op 7 december 2012 de plannen vast.<sup>33</sup> Hij stelde ook de ‘ontbindende voorwaarde’ aan de orde. Hoe dan ook was de minister bereid ‘daarover het gesprek aan te gaan. Mochten daar eventueel wijzigingen uit voortvloeien dan kan ik het realisatieplan wijzigen.’ Het inrichtingsplan – zo liet de minister weten – was eenmalig vastgesteld.

#### **4.3 HET DEELINRICHTINGSPLAN INFORMATIEVOORZIENING**

Vanaf begin 2013 werd het inrichtingsplan uitgewerkt in deelrichtingsplannen voor de afzonderlijke onderdelen van de Nationale Politie. De COR was niet betrokken bij de deelrichtingsplannen voor de regionale eenheden, maar adviseerde wel over de inrichting van de landelijke organisatieonderdelen: de ICT-organisatie, de staf van de korpsleiding en de centrale afdeling voor bedrijfsvoeringstaken (PDC).

De hoofdelementen van het inrichtingsplan inzake de informatievoorziening (verder aangeduid als IV-inrichtingsplan) waren:

- dat de CIO deel zou uitmaken van de korpsleiding;
- dat er een nieuwe (centrale) directie informatievoorziening werd ingericht;
- dat er tevens een dienst informatiemanagement en een dienst ICT werden ingericht.

Het plan schetste een eindsituatie in 2020. Het inrichtingsplan werd gepresenteerd als een systeembreuk: de bestaande knelpunten werden aangepakt, er was sprake van een eenduidige sturing, een strakke *governance* en integrale verantwoordelijkheid. De korpschef verzocht de COR op 19 april 2013 om een advies, dat hij uiterlijk op 17 mei 2013 wenste te ontvangen.

In plaats van een advies over het IV-inrichtingsplan kreeg de korpschef op 17 mei 2013 een lijst met vragen van de COR, die op 21 mei 2013 werden beantwoord. De COR had een brede ICT-commissie in het leven geroepen die bestond uit medewerkers van de VtsPN, de Landelijke Eenheid, de Eenheid Midden-Nederland, de HRM-commissie en de bedrijfsvoeringscommissie van de COR. Het oordeel van deze brede commissie was dat het IV-inrichtingsplan onvolledig en onduidelijk was. Dat gold ook voor de antwoorden op de vragen van de COR.

Op 22 mei 2013 liet de COR de korpschef weten dat de COR onvoldoende bij de totstandkoming van het IV-inrichtingsplan en het formatieplan PDC betrokken was geweest en over te weinig informatie beschikte om de voorgenomen besluiten te kunnen beoordelen. Ter voorkoming van een negatief advies stelde de COR voor om eerst te adviseren over het IV-inrich-

tingsplan en daarna over het formatieplan PDC. De korpschef kwam de COR in een brief van 30 mei 2013 tegemoet. Hij bevestigde de procedurele afspraken en onderstreepte dat de COR in de realisatiefase zijn adviesrecht niet zou verliezen. In een informeel overleg tussen de korpschef en het dagelijks bestuur van de COR op 5 juni 2013 gaf de voorzitter van de COR aan dat de inhoud van het IV-inrichtingsplan te abstract was om er een advies op te kunnen geven. Hij stelde voor er een visiedocument van te maken, en de adviesaanvraag in te trekken. De korpschef ging daar niet mee akkoord: dan zou er geen basis zijn voor de reorganisatie. Afsproken werd dat de plaatsvervangend voorzitter van de COR, de heer Siemeling, en de directeur HRM van de Nationale Politie, mevrouw Oldenhof, op 6 juni 2013 verder zouden praten om een constructie te zoeken die acceptabel is voor de achterban en de voortgang van de reorganisatie niet blokkeert.<sup>34</sup> Op 17 juni 2013 bracht de COR advies uit over het IV-inrichtingsplan. De strekking was nee, tenzij. Er werden acht voorwaarden gesteld:

- 1 De omvang van de formatie moest onder het adviesrecht van de COR blijven vallen. De toetssteen van de COR was: de formatie moest in verhouding staan tot de werklust, en niet worden ingegeven door financiële overwegingen.
- 2 De keuzes in de formatietoedeling zouden voorlopige keuzes zijn, ze moesten bijgesteld kunnen worden.
- 3 De COR zou volledig adviesrecht behouden op het deelrealisatieplan IV.
- 4 De inrichting van de IV moest jaarlijks herijkt worden, en de COR moest hier jaarlijks een adviesaanvraag over ontvangen.
- 5 De jaarlijkse herijking moest tot gevolg kunnen hebben dat eerdere stappen ongedaan gemaakt zouden kunnen worden.
- 6 De betrokken medewerkers moesten aanspraak kunnen maken op het Landelijk Sociaal Statuut.
- 7 De uitkomsten van de veldproef informatiemanagement in het kader van 'De Hark Voorbij' en de aanbevelingen van de *Review Board* zouden worden vertaald in de structuur, en hierover zou de COR een adviesverzoek krijgen.
- 8 Het nieuwe werken zou in overleg met de COR worden ingevoerd.

Mede aan de hand van deze reactie legde de korpschef op 30 juli 2013 aan de COR een besluit voor. Hierin werd vermeld 'dat aan een aantal voorwaarden van de COR niet wordt voldaan'. Dat betrof onder meer de derde voorwaarde van de COR. Dit besluit leidde tot een afwijzende reactie van de COR. Naar het oordeel van de COR bleek in het besluit van de korpschef niets terug te vinden van het eerder ingediende commentaar. Op 15 augustus 2013 leidde dit tot een informeel overleg van het dagelijks bestuur van de COR met de korpschef die tijdens dat overleg het besluit van 30 juli 2013 introk.

Op 22 augustus 2013 stelde de korpschef een nieuw voorgenomen besluit op, waarin hij tegemoet kwam aan de eisen van de COR: 'De wens van de COR om gedurende de realisatie zijn volledige adviesrecht te behouden ondersteun ik dan ook. Het heeft mijn voorkeur om over de voortgang van de realisatie en consequenties van de gekozen inrichting in open dialoog met elkaar in overleg te zijn en te blijven. (...) In navolging op mijn brief van 30 mei 2013 en in reactie daarop uw brief van 5 juni 2013, stel ik daarom voor jaarlijks tijdens een formeel overleg de voortgang van de realisatie van de organisatie van de informatievoorziening te bespreken. (...) De CIO stelt hiertoe jaarlijks een document op dat op grond van artikel 25 lid 1 van de WOR aan de COR formeel ter advisering wordt aangeboden.' Vervolgens reageerde de korpschef op alle acht voorwaarden. Daarop ging de COR wel akkoord.

#### 4.4 DE VERDELING VAN DE FORMATIE VOOR DE BEDRIJFSVOERING

De nieuwe inrichting van de bedrijfsvoering kende twee doelen. Allereerst was deze bedoeld om de opgelegde bezuinigingsdoelstelling te halen. Daarnaast moest de korpsleiding in staat worden gesteld de Nationale Politie als geheel en de bedrijfsvoering in het bijzonder aan te sturen. De beleidspoot, de staf korpsleiding, moest zorgen voor integraliteit binnen de bedrijfsvoering en tussen de operatiën en de bedrijfsvoering. In de ogen van de korpsleiding konden deze doelen alleen gerealiseerd worden door de bedrijfsvoeringstaken in hoge mate te centraliseren in een PDC. Over de inrichting en realisatie van het PDC zijn meerdere voorgenomen besluiten voor advies aan de COR voorgelegd. De Onderzoekscommissie concentreert zich hier op het onderwerp dat de achterban van de COR het meest direct raakte<sup>35</sup>, omdat het de locatie van hun toekomstige werkplek bepaalde: het voorgenomen besluit met betrekking tot de verdeling van de formatie over drie landelijke locaties en de decentrale inzet van medewerkers voor de bedrijfsvoering. In december 2012 had de minister gekozen voor drie locaties voor het PDC: Zwolle, Rotterdam en Eindhoven. Ook voor dit adviestraject gold als *deadline* 17 mei 2013.

Voor de advisering maakte de COR gebruik van de BCBV. Op 23 april 2013, tegelijk met de adviesaanvraag inzake het deelrealisatieplan informatievoorziening, stuurde de korpschef de adviesaanvraag inzake de formatieverdeling naar de COR. In de maanden daarna ontspan zich een intensieve dialoog tussen de bijzondere commissie, de korpsleiding, de directeuren PDC en HRM, alsmede degene die de reorganisatie van het PDC begeleidde. Hierbij gebruikte de bijzondere commissie een door adviesbureau AEF in opdracht van de COR ontwikkelde rekenmethode voor de personele gevolgen van een functionele en van een integrale inrichting van het PDC. Die kwam uit op een ander beeld dan in het plan was geschetst.

Op 7 november 2013 volgde een negatief advies van de COR. Op 17 januari 2014 bood de korpschef een opening door wat de in het PDC geconcentreerde functies betreft een heroriëntatie aan te kondigen en jaarlijks te bezien of met de gemaakte keuzes de afgesproken doelstellingen worden gehaald. Op 17 februari 2014 leidde dit tot een aangepast voorstel van de korpschef voor de in Zwolle, Rotterdam en Eindhoven geconcentreerde formatie. Desalniettemin gaf de COR op 24 februari 2014 opnieuw een negatief advies. Op 1 maart 2014 volgde een aanvulling op dit advies met negen voorwaarden. Kort samengevat:

- 1 De COR wilde een adviesaanvraag over de personele gevolgen en de naar aanleiding daarvan voorgenomen maatregelen.
- 2 De COR wilde gezamenlijk met de korpsleiding een visie op de bedrijfsvoering ontwikkelen.
- 3 De COR wilde in kaart brengen waar de knip tussen beleid en uitvoering zit, hoe beleid tot stand komt, het besturingsmodel, de samenhang met de staf korpsleiding en de risicoparagraaf.
- 4 De COR wilde jaarschijven om de werking van de bedrijfsvoering jaarlijks te valideren.
- 5 De COR stelde eisen aan deze validatie, bijvoorbeeld een beoordeling van de gerealiseerde plannen.
- 6 De COR wilde een bestuurlijk overlegmodel.
- 7 Mocht in de jaarlijkse herijking blijken dat aanpassingen in de architectuur nodig zijn, dan wilde de COR dat uitvoeringshandelingen zouden worden teruggedraaid.
- 8 De COR wilde dat voor de formatietoedeling IV-organisatie de reeds afgesproken jaarschijven zouden worden gebruikt.
- 9 Aan de voorwaarde dat de ICT-systemen en werkprocessen op orde moeten zijn voor realisatie van het PDC zou niet worden getornd.

Na een aantal gesprekken tussen de bijzondere commissie en de directeur PDC, en mondelinge toezeggingen van de korpschef besloot de COR het groene licht te geven. Om te voorkomen dat veel tijd zou zijn gemoeid met een schriftelijke uitwisseling van standpunten werd een film opgenomen waarin de korpschef en de plaatsvervangend voorzitter van de COR de afspraken toelichtten.

#### 4.5 DE HERIJKING

Op 31 maart 2015 legde de korpschef een nieuwe adviesaanvraag aan de COR voor. Bij de adviesaanvraag was een concept van een 'herijkingsnota' gevoegd.

De hoofdpunten van de herijking:

- Er was meer tijd nodig om de basis op orde te brengen: de personele reorganisatie en vooral de inrichting van de bedrijfsvoering. Wat aanvankelijk gepland was voor de eerste twee jaar zou vijf jaar duren.
- Wel moest de personele reorganisatie eind 2015 afgerond zijn. Dat bood zekerheid en stabiliteit in de organisatie.
- Ook werd meer aandacht aangekondigd voor veilig en gezond werken.
- Er zou meer ruimte komen voor verschillen in tempo. Collectieve *deadlines* zouden worden losgelaten. Gekozen sturingsprincipes voldeden niet. De korpsleiding moest meer als raad van bestuur gaan opereren: meer kaderstellend, gericht op de strategie en integraliteit. Er moest meer ruimte komen voor politiechefs om lokaal maatwerk te realiseren.
- Ook kennis en kunde waren niet op orde. Het ging daarbij vooral om strategisch leiderschap op concernniveau, om bedrijfsvoering en om opsporing.
- Het reorganisatiebudget zou worden verdubbeld: van 230 miljoen naar 460 miljoen euro.

Op 17 juli 2015 bracht de COR advies uit: nee, tenzij. Er werden 13 voorwaarden geformuleerd:

- 1 Het herijkte plan moest worden vertaald in concrete (smart) acties.
- 2 De COR moest een formele positie krijgen in de bewaking van de voortgang ('systematiek van jaarschijven') met instemmingsrecht voor de COR en ondernemingsraden.
- 3 Er moest meer nadruk gelegd worden op medewerkersparticipatie en vakmanschap ('De Hark Voorbij').
- 4 Het besturingsmodel moest verder ontwikkeld worden, en de COR moest hierover adviesrecht krijgen.
- 5 Medewerkers moesten de beschikking krijgen over professionele middelen en adequate ondersteuning.
- 6 Er moesten waarborgen komen voor medewerkers die nog onder het vereiste niveau zaten om de vereiste kwalificaties te behalen.
- 7 De COR vroeg om afspraken over tijdelijke inhuur en vermindering van de externe inhuur.
- 8 Ook wilde de COR afspraken over de gewenste cultuuromslag, met name op het gebied van leiderschap (van hiërarchisch naar faciliterend en verbonden aan de operatiën) en verdere ontwikkeling van vakmanschap.
- 9 Er moest tussen korpsleiding en medezeggenschap intensief samengewerkt worden bij de aanpak van de financiële problemen en de bestuurlijke informatievoorziening.
- 10 De bestuurder moest bereid zijn tot het maken van afspraken met de COR over de prioritering van beleid.

- 11 De COR wilde adviseren over de Politieacademie en de Landelijke Meldkamer Organisatie.
- 12 Binnen 15 werkdagen zou in overeenstemming met de COR een voorstel uitgewerkt moeten worden over hoe en wanneer aan het voorgaande invulling zou worden gegeven.
- 13 Als er nog fundamentele wijzigingen in het plan zouden komen, behield de COR zich het recht voor de inhoud van dit advies te herzien of aan te vullen.

Op 31 juli 2015 nam de korpschef een besluit en ging hij in op alle voorwaarden, die hij van harte ondersteunde. Op 8 september 2015 kwam de COR met een nieuw advies. Net als alle voorgaande keren luidde dat advies: ja, mits.

#### 4.6 BEÏNVLOEDING COR

De analyse van de documenten in de vorige paragrafen heeft zicht geboden op de precieze gang van zaken in de diverse adviestrajecten. Het is duidelijk dat er in deze trajecten sprake was van intensieve afstemming tussen COR (i.o.) en de kwartiermakers/korpsleiding. De Onderzoekscommissie heeft het thema van mogelijke beïnvloeding anders dan door uitwisseling van informatie en argumentatie aan de orde gesteld in tal van gesprekken met betrokkenen, onder meer in een gesprek met mevrouw S. Eichhorn en mevrouw C. Bonekamp, de vorige en huidige voorzitter van de politievakorganisatie VMHP.<sup>36</sup> Mevrouw Eichhorn heeft erop gewezen dat het de politievakorganisaties veel moeite heeft gekost om met de COR i.o. in gesprek te komen over het advies inzake het inrichtingsplan en het realisatieplan. Het advies van de politievakorganisaties was naar haar zeggen om een ‘nee tenzij’-advies uit te brengen. De COR i.o. kwam uiteindelijk tot een ‘ja mits’-advies, maar de voorwaarden van dat ‘mits’ waren volgens haar niet ingevuld. Verder heeft mevrouw Eichhorn aangegeven dat zij de indruk kreeg dat COR-leden bevoordeeld werden bij de toekenning van personele faciliteiten. Zij wist van in elk geval één geval van een COR-lid, dat gebruik kon maken van een bepaalde regeling (de zogeheten 18-maandenregeling) hoewel hij daar volgens haar formeel geen recht op had. Zij heeft daarover contact gezocht met de verantwoordelijke politiechef. Dat contact nam haar zorgen over mogelijke bevoordeling niet weg.<sup>37</sup>

Gevraagd naar beïnvloeding heeft de heer Van de Kamp, voorzitter van de ACP, in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie laten weten dat hij ‘heeft geleerd om nooit iets uit te sluiten’.<sup>38</sup> Hij merkte op:

‘Of de COR daadwerkelijk “gekocht” is, zal uit (financieel) onderzoek moeten blijken’.

Op 28 maart 2017 heeft de Onderzoekscommissie gesproken met een oud-lid van de COR, die liet weten dat er in zijn beleving tijdens de vergadering over een COR-advies is gestuurd op een andere formulering van het uiteindelijke advies. Het staat hem bij, ‘dat er gesprekken zijn geweest en toezeggingen zijn gedaan’. Desgevraagd kon hij geen concrete aanwijzingen van dergelijke gesprekken en toezeggingen geven. Naar zijn mening werd er door de voorzitter ‘gevoelsmatig’ druk gelegd om in een bepaalde richting te adviseren. Verder stelt dit oud-lid dat hij het idee had dat er sprake was van een ‘dubbele agenda’:

‘Dat de heer Giltay in een vergadering kwaad werd, als de vergadering een afwijkende mening had ten opzichte van de afspraken die hij informeel met de heer Bouman had gemaakt. Hij kon dan stevig uit zijn slof schieten (“Zo gebeurt het en zo gaat het worden”)

Hij kon echter geen specifiek voorbeeld ter zake noemen.<sup>39</sup>

Andere COR-leden merken op dat de voorzitter van de COR dominant gedrag vertoonde. Volgens de heer X. Simonis, een ander oud-lid, hanteerde de heer Giltay een wijze van communiceren die anderen 'klein hield'. Hij zou bijvoorbeeld tijdens een vergadering gezegd hebben: 'Je moet wel heel erg dom zijn om hier anders over te denken':

'Mensen deinsden daardoor terug om wat te zeggen. Hij zei dat soort dingen als hij het lastig kreeg en niet zijn punt kon maken. Dat gebeurde regelmatig'.<sup>40</sup>

Tegenover deze signalen over mogelijke beïnvloeding staan categorische ontkenningen van andere betrokkenen. Zij wijzen erop dat de adviezen van de COR (en de COR i.o.) werden voorbereid door commissies. Bij de beschrijving van de werkwijze van de COR in paragraaf 4.1 is hier al uitgebreid op ingegaan: de commissies overlegden met de ondernemingsraden en schreven op basis daarvan een preadvies. Dat preadvies werd plenair in de COR besproken. Bij de behandeling van die preadviezen hadden de leden van het dagelijks bestuur geen stemrecht.

#### **4.7 EEN INCIDENT IN DE PRIVÉSFEER**

De Onderzoekscommissie heeft twee meldingen van medewerkers van de Nationale Politie ontvangen die betrekking hebben op een incident in de privésfeer. De Onderzoekscommissie heeft dit incident in haar onderzoek betrokken om na te gaan of hier – zoals in de meldingen wordt gesuggereerd – sprake zou zijn van het in bescherming nemen van de heer Giltay door leidinggevendenden binnen de Nationale Politie vanwege zijn rol binnen de COR.

Op 21 januari 2015 kwam bij de politie in Almere (Eenheid Midden-Nederland) een melding binnen over een incident in de woning van de heer Giltay. Op 22 januari 2015 bracht de politiefchef van de Eenheid Amsterdam, de heer Aalbersberg, de korpschef telefonisch op de hoogte van dit incident en de betrokkenheid van de heer Giltay daarbij; de heer Giltay is in dienst van zijn eenheid. In dat gesprek heeft de politiefchef van de Eenheid Amsterdam aangegeven dat hij de disciplinaire afhandeling voor zijn rekening zou nemen. De korpschef was het daarmee eens.<sup>41</sup> De korpschef is ook op de hoogte gebracht van het incident door de politiefchef Midden-Nederland, mevrouw M.H.C. Barendse. Zij had piketdienst in haar eenheidsleiding en bracht via de piketdienst van de korpsleiding de korpschef op de hoogte. Daarna is er nog een keer contact geweest tussen de korpschef en de politiefchef Midden-Nederland en marge van een reguliere bijeenkomst: bij die gelegenheid heeft de korpschef geïnformeerd naar de wijze van afhandeling door het Openbaar Ministerie.<sup>42</sup> Mevrouw Barendse kan zich het precieze moment van dit mondelinge contact niet herinneren, maar gelet op de datum van de afdoening door het Openbaar Ministerie moet dat op of omstreeks 2 maart 2015 zijn geweest.

In een gesprek met de Onderzoekscommissie heeft de plaatsvervangend korpschef, de heer Bik, toegelicht waarom de korpschef werd ingelicht: als de aanhouding tot een strafrechtelijke veroordeling van de heer Giltay zou leiden, zou hij naar het oordeel van de heer Bik niet meer in functie kunnen blijven als voorzitter van de COR, en mogelijk zelfs als lid van het korps. De heer Bik heeft verklaard dat de korpschef het daar 'hartgrondig' mee eens was.

Op 2 maart 2015 besloot de officier van justitie vanwege medeschuld van benadeelde tot een voorwaardelijk sepot.<sup>43</sup> Aan het sepot was een proeftijd van een jaar (tot 16 maart 2016) verbonden. Het VIK-team van de Eenheid Amsterdam kreeg op 5 maart 2015 het dossier en startte een intern onderzoek.

Vijf weken later, op 13 april 2015, legde het VIK-team een verslag met advies voor aan de leiding van de Eenheid Amsterdam. Op 4 mei 2015 besloot de heer Aalbersberg een besluit over deze kwestie aan te houden ('in rust gezet'). In zijn gesprek met de Onderzoekscommissie heeft de heer Aalbersberg erop gewezen dat hij de keuzes in dit traject aan zichzelf wilde houden en in dit dossier altijd enige afstand heeft gehouden tot de heer Bouman. Het was naar zijn zeggen geheel zijn eigen besluit om de zaak aan te houden. Dit omdat 'er veel spanning was tussen de COR en de bonden op een aantal dossiers met betrekking tot de Nationale Politie (reorganisatie, machtsstrijd bonden-COR)', aldus de heer Aalbersberg.<sup>44</sup>

Op 23 februari 2016 ontving de heer Giltay het voorgenomen besluit van de politiechef. De volgende dag, 24 februari 2016, vond een gesprek plaats van de politiechef en het hoofd bedrijfsvoering van de Eenheid Amsterdam met de heer Giltay. Naar aanleiding van dit gesprek werd afgezien van een strafmaatregel maar is een waarschuwing gegeven. Bij de waarschuwing is aangegeven dat herhaling van een dergelijk plichtsverzuim zal leiden tot een disciplinaire maatregel.

Op 3 maart 2016 informeerde de politiechef de heer Giltay over de voorgenomen waarschuwing. Het uiteindelijke besluit werd op 5 juli 2016 naar de heer Giltay verzonden. De heer Giltay maakte geen gebruik van de mogelijkheid rechtsmiddelen aan te wenden. Daarmee stond het besluit vast.

#### **4.8 EEN PERSOONLIJKE LENING VAN DE KORPSCHEF AAN DE VOORZITTER VAN DE COR**

De heer Giltay heeft tegenover de Onderzoekscommissie verklaard dat hij in juni 2015 contact heeft opgenomen met de korpschef om hem in te lichten over een dreigend loonbeslag. De heer Giltay was in financiële problemen gekomen. De heer Bouman bood daarop aan hem een lening te verstrekken. In het gesprek met de Onderzoekscommissie heeft de heer Bouman erop gewezen dat zijn relatie met de heer Giltay meer was dan zakelijk, zoals dat ook met andere personen het geval was. Het betrof collega's die hij vertrouwde en in moeilijke omstandigheden – indien nodig – de helpende hand wilde bieden. De heer Bouman maakte een bedrag van € 4000 over van zijn privé-bankrekening naar de privé-bankrekening van de heer Giltay.

De plaatsvervangend korpschef, de heer Bik, heeft tegenover de Onderzoekscommissie verklaard dat de korpschef hem pas in december 2015 over de lening inlichtte, een half jaar nadat de lening verstrekt was. Of de hoogte van het bedrag in dat gesprek aan de orde is gekomen, kan de heer Bik zich niet herinneren. De heer Bik heeft naar eigen zeggen in dat gesprek opgemerkt dat hij het verstrekken van de lening onverstandig vond.<sup>45</sup>

#### **4.9 EEN SALARISVERHOOGING VOOR DE VOORZITTER VAN DE COR**

In zijn laatste overlegvergadering met de COR, 18 december 2015, heeft de korpschef een salarisverhoging toegekend aan de voorzitter van de COR. De plaatsvervangend korpschef, de heer Bik, heeft verklaard dat de korpschef het voornemen om een salarisverhoging toe te kennen, vooraf met hem heeft besproken en voor zover de Onderzoekscommissie heeft kunnen vaststellen waren anderen niet vooraf op de hoogte gesteld. Het zou volgens hem op zich niet ongebruikelijk zijn om iemand vanwege 'een sterke persoonlijke verdienste' te belonen met een hogere schaal (wat niet altijd een salarisverhoging hoeft te betekenen). In het gesprek met de Onderzoekscommissie heeft de heer Bouman erop gewezen dat de heer Giltay een bepalende factor was bij datgene wat er in de medezeggenschap gebeurde. De heer Giltay toonde bereidheid om over en weer compromissen te sluiten in het belang van de voortgang. Daarbij

had de heer Bouman sterk de indruk dat de heer Giltay uitzonderlijk lange werkdagen maakte.

Over de voorgenomen salarisverhoging heeft de heer Bik verklaard dat hij tegen de korpschef heeft gezegd dat het verstandig zou zijn om er met de COR vooraf over te praten, en dat hij het ook 'chique' had gevonden als de korpschef dit met andere leden van de korpsleiding zou bespreken.<sup>46</sup>

De heer Bik heeft in het gesprek met de Onderzoekscommissie erop gewezen 'dat de bevordering van iemand wel moet worden bekrachtigd in een beoordeling'. Dat gesprek werd achteraf op 12 januari 2016 door de plaatsvervangend korpschef gevoerd.

#### **4.10 ANTWOORD OP DE TWEDE ONDERZOEKSVRAAG**

In de analyse van documenten en e-mailberichten heeft de Onderzoekscommissie geen aanwijzingen gevonden voor beïnvloeding van de COR-besluitvorming en -advisering door de korpschef anders dan door uitwisseling van informatie en argumentatie. De COR veranderde na overleg met de korpschef het advies van een 'nee, tenzij' in een 'ja, mits', maar dit was een door de COR (i.o.) zelf vooraf gekozen strategie. De COR had expliciet als uitgangspunt genomen om constructief bij te dragen aan de totstandkoming van de Nationale Politie. De COR gebruikte de aanvankelijk negatieve adviezen als strategisch instrument om van de korpschef toezeggingen te krijgen omtrent de betrokkenheid van de COR bij de verdere uitwerking van de plannen. Op dat punt was de COR succesvol: de korpschef zegde telkens toe ook de verdere uitwerking aan de COR voor te zullen leggen. Hij had dat niet hoeven doen: zo had zijn directeur HRM uitgezocht dat de deelrealisatieplannen 'niet adviesplichtig' waren. Maar ook de korpschef koos voor een constructieve relatie.

De inzet van de COR om op basis van deze constructieve relatie te opereren, kwam tot uiting in een soepele omgang met inhoudelijke verschillen van inzicht. De COR had op onderdelen wel inhoudelijke bezwaren, maar stelde tegemoetkoming aan die bezwaren niet als voorwaarde voor instemming met de plannen (bijvoorbeeld de kritiek op het niveau van de districten in het inrichtingsplan).

Enkele gesprekspartners hebben wel vermoedens geuit omtrent beïnvloeding van de COR-adviezen anders dan door uitwisseling van informatie en argumentatie. Deze gesprekspartners konden hier echter geen concrete aanwijzingen of bewijzen voor noemen.

Een vertegenwoordiger van een politievakorganisatie sprak over een vermoeden dat COR-leden bevoordeeld werden. Er zijn echter geen bewijzen dat dit zou hebben bijgedragen aan (of bedoeld was om bij te dragen aan) de instemmende adviezen van de COR.

Een oud-lid van de COR heeft gesproken over 'een gevoel' dat de voorzitter van de COR druk uitoefende op de besluitvorming. Formeel had de voorzitter als lid van het dagelijks bestuur geen stemrecht, maar hij zou wel zijn voorkeuren geuit hebben. Volgens andere oud-leden was hij in vergaderingen dominant aanwezig. Ook zou hij kleinere opmerkingen hebben gemaakt naar personen die het niet met hem eens waren.

Tegenover deze signalen en vermoedens staan contra-indicaties. Die wijzen er op dat er geen sprake is van beïnvloeding van de besluitvorming en advisering door de COR anders dan door uitwisseling van informatie en argumentatie. Leden en oud-leden van de COR wijzen erop dat de adviezen van de COR (en de COR i.o.) werden voorbereid door commissies, met inbreng



vanuit de ondernemingsraden van de diverse eenheden en organisatieonderdelen, alsmede met behulp van ingeschakelde externe adviseurs. Bij de voorbereiding van de belangrijkste adviezen waren dus velen betrokken en bij de formele besluitvorming van de COR hadden de leden van het dagelijks bestuur geen stemrecht. De keuze om constructief samen te werken met de Kwartiermaker Nationale Politie en korpschef Bouman was door de COR (i.o.) gezamenlijk gemaakt, dus de bereidheid om compromissen te sluiten was niet beperkt tot de voorzitter of tot het dagelijks bestuur.

De Onderzoekscommissie concludeert dat het feitelijk verloop van de adviestrajecten geen aanwijzingen of bewijzen levert voor enig causaal verband tussen de ruime budgetten en faciliteiten voor de COR en de uiteindelijke 'ja mits'-adviezen van de COR. Er werden in alle adviestrajecten stevige voorwaarden geformuleerd, en pas nadat de Kwartiermaker Nationale Politie of korpschef had toegezegd dat hij in verregaande mate aan die voorwaarden tegemoet wilde komen, werd besloten tot een positief advies. Maar ook dat positieve advies was nooit een onvoorwaardelijk positief advies: de COR formuleerde zodanige voorwaarden dat er altijd nog later op teruggekomen kon worden.

De Onderzoekscommissie heeft ook geen aanwijzingen gevonden dat korpschef Bouman of andere leidinggevenden, zoals de heer Aalbersberg, de heer Giltay bij de afdoening van het incident in de privésfeer in 2015 en begin 2016 de hand boven het hoofd hebben gehouden.

Het verstrekken van een persoonlijke lening in juni 2015 past niet in de relatie tussen een bestuurder en de voorzitter van een (centrale) ondernemingsraad en is niet professioneel. Korpschef Bouman had moeten beseffen dat het verstrekken van een persoonlijke lening beiden in een afhankelijkheidsrelatie brengt. De lening kan het onafhankelijk optreden in hun zakelijke rollen belemmeren. Immers, de lening heeft invloed op hun verdere (zakelijke) relatie.

Daarnaast heeft de toenmalige korpschef Bouman in zijn laatste overleg met de COR in december 2015 een salarisverhoging toegekend aan de voorzitter van de COR. Naar het oordeel van de Onderzoekscommissie had de toenmalige korpschef niet moeten besluiten tot toekenning van deze salarisverhoging. Met dit besluit roept hij het beeld op van willekeur en van persoonlijke begunstiging.

## 5 De derde onderzoeksvraag

---

In dit hoofdstuk beantwoordt de Onderzoekscommissie de derde onderzoeksvraag: ‘Welke kennis en rol hadden de (voormalige) Minister van Veiligheid en Justitie en/of zijn departement ten aanzien van het onder a en b genoemde en over welke kennis behoorde de (voormalige) Minister van Veiligheid en Justitie vanuit zijn verantwoordelijkheid te beschikken?’

---

Het onderzoek van de Onderzoekscommissie richt zich op de periode van 1 mei 2011 tot 1 juli 2016. In deze periode hebben drie personen de functie van minister van Veiligheid en Justitie bekleed:

- mr. I.W. Opstelten, minister van 14 oktober 2010 tot 9 maart 2015;
- drs. S.A. Blok, waarnemend minister van 10 tot 20 maart 2015 (en minister van Veiligheid en Justitie vanaf 27 januari 2017);
- mr. G.A. van der Steur, minister van 20 maart 2015 tot 26 januari 2017.

In dit hoofdstuk behandelt de Onderzoekscommissie eerst de kwartiermakersfase (paragraaf 5.1). Daarna volgt de periode vanaf de start van de Nationale Politie tot het aftreden van minister Opstelten, van 1 januari 2013 tot 9 maart 2015 (paragraaf 5.2). Tussen het aftreden van de heer Opstelten en het aantreden van de heer Van der Steur is de functie van minister van Veiligheid en Justitie gedurende tien dagen waargenomen door de heer Blok (paragraaf 5.3). De periode vanaf het aantreden van de heer Van der Steur tot het einde van de onderzoeksperiode komt aan de orde in paragraaf 5.4.

### 5.1 DE KWARTIERMAKERSFASE

*Het budget voor de COR i.o.*

In de kwartiermakersfase, de periode van 1 mei 2011 tot 1 januari 2013, was de COR i.o. een belangrijke gesprekspartner voor de Kwartiermaker Nationale Politie. Het budget voor de COR i.o. kwam niet van de Kwartiermaker Nationale Politie, maar van de regiokorpsen. De RKC besprak de begroting van de COR i.o., waarna de voorzitter van de RKC het budget vaststelde (zie hoofdstuk 5). Het ministerie betaalde in 2010 en 2011 mee, omdat de COR i.o. gesprekspartner was van het ministerie (zie paragraaf 2.4). In de praktijk bleven de contacten tussen ministerie en COR i.o. beperkt: de COR i.o. leverde zijn inbreng in formele en informele overleggen met de Kwartiermaker Nationale Politie. De formeel uitgebrachte adviezen (zoals het advies op het inrichtingsplan en het realisatieplan in 2012, zie hoofdstuk 4) waren wel aan de minister gericht, maar het overleg hierover werd met de Kwartiermaker Nationale Politie en diens medewerkers gevoerd.

In 2010 betaalde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een bedrag van € 20.000 (op een totale begroting voor de COR i.o. van € 38.580). In 2011 betaalde het ministerie van Veiligheid en Justitie € 56.000 (op een totale begroting van € 172.000). Het geld van het ministerie ging niet rechtstreeks naar de COR i.o., maar werd overgemaakt naar een rekening van de administratieve eenheid van de gezamenlijke korpsen, de VtsPN. De verant-

woordelijkheid voor de toekenning en verantwoording van het budget bleef daardoor bij de RKC.<sup>1</sup>

Het ministerie leverde ook een deelnemer voor een gezamenlijke werkgroep, die in januari 2011 een advies uitbracht over de benodigde faciliteiten voor de leden van de COR i.o. In de werkgroep participeerden verder twee vakbondsmedewerkers en een adviseur die zowel namens het KBB als de RKC optrad. In het advies werd een sobere invulling van de faciliteiten voorgesteld.<sup>2</sup> Enkele onderdelen van het advies waren:

- vrijstelling van reguliere werkzaamheden: voor de voorzitter en secretaris 100 procent van de werktijd, voor de plaatsvervangers 50 procent en voor de andere leden 200 uur per jaar;
- gebruik van vergaderruimtes op politielocaties;
- een dienstvoertuig ('sober model') voor de voorzitter en de secretaris;
- bij inschakeling van externe expertise (indien daar kosten aan verbonden zijn) dient vooraf toestemming verleend te worden door de ondernemer/bestuurder;
- de COR beheert zelf het budget; daarbij hoort een financiële en inhoudelijke verantwoording aan het eind van het jaar.

Het advies werd niet in besluiten omgezet: de RKC wees elk verzoek tot structurele faciliteiten van de hand, omdat structurele faciliteiten pas aan de orde zouden zijn als de COR niet langer 'in oprichting' was. Vanuit het ministerie werd daarmee ingestemd. Het paste in het uitgangspunt van het ministerie dat de faciliteiten sober moesten zijn. Bij de latere ondernemingsovereenkomst was het ministerie niet betrokken.

#### *De positie van de COR i.o.*

In de kwartiermakersfase hadden de Nationale Politie en de COR nog geen formele status: zij waren 'in oprichting'. In 2013, verspreid over de tweede helft van dat jaar, vonden in de meeste eenheden en het PDC verkiezingen plaats voor de ondernemingsraden, die vervolgens uit hun midden leden aanwezen voor de COR. De nieuwe COR ging per 1 januari 2014 van start. De meeste leden van de COR i.o., waaronder de voorzitter, bleven in de nieuwe COR op hun post.

Besluiten over de totstandkoming van de Nationale Politie konden alleen door de minister genomen worden, waarbij alleen de ondernemingsraden van de regionale korpsen en bestaande landelijke organisaties (KLPD, VtsPN, Politieacademie) bevoegd waren om op grond van de WOR te adviseren over voorgenomen besluiten van de minister. Niet alleen de COR i.o., maar ook de Kwartiermaker Nationale Politie had geen formele positie, in termen van de WOR. Daarbij kwam dat de Kwartiermaker Nationale Politie de strikte instructie van de minister had gekregen om geen onomkeerbare stappen te zetten zolang de parlementaire behandeling van de *Politiewet 2012* niet afgerond was.<sup>3</sup>

Op 5 januari 2012 wendde minister Opstelten zich schriftelijk tot alle ondernemingsraden binnen de politieorganisatie.<sup>4</sup> 'De politie staat voor grote veranderingen', aldus de minister, die daaraan toevoegde: 'Ook u, ondernemingsraden, hebt onderling een gezamenlijk doel namelijk vanuit de gezamenlijkheid van alle ondernemingsraden één kracht te organiseren waarmee de belangen van de medewerkers, binnenkort verenigd in één korps, zo sterk mogelijk worden vertegenwoordigd. De leus \*samen sterk\* is hierop maximaal van toepassing.' Hij stelde een gezamenlijke reactie van de ondernemingsraden op prijs en wilde graag vóór 1 februari 2012 vernemen of de ondernemingsraden een platform konden vormen met een mandaat om met de Kwartiermaker Nationale Politie overleg te voeren over de vorming van

de nieuwe politieorganisatie. Op 17 februari 2012 dankte de minister de ondernemingsraden voor hun reactie waarin zij aangaven een landelijk platform in te stellen.<sup>5</sup> In de loop van het voorjaar van 2012 droegen alle ondernemingsraden hun bevoegdheden met betrekking tot onderwerpen van gemeenschappelijk belang over aan de COR i.o. (zie paragraaf 4.1).

#### *Het advies van de COR i.o. op het inrichtingsplan en het realisatieplan*

In hoofdstuk 4 is reeds ingegaan op het door de minister gevraagde advies van de COR i.o. over het inrichtings- en realisatieplan. De toenmalige directeur-generaal politie, de heer drs. H.W.M. Schoof, heeft in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie het volgende over de advisering van de COR i.o. over deze plannen laten weten. De brieven van de COR i.o. werden op het departement en met de minister besproken. Ook is hierover met de korpsleiding gesproken. De heer Schoof:

‘Dit speelde zich allemaal in het late najaar van 2012 af. Terwijl op 1 januari 2013 de wet in werking zou treden en de Nationale Politie feitelijk gewoon van start zou gaan. Dit zorgde voor een spanningsvolle situatie. De nieuwe organisatie beginnen met een negatief advies was geen goede start; voor niemand, ook niet voor de ondernemingsraad’.<sup>6</sup>

De heer Schoof was niet verbaasd over de voorwaarden die de COR i.o. had geformuleerd om tot een positief advies te kunnen komen. De antwoordbrief van de minister is ook geschreven met in het achterhoofd de gedachte ‘om de ondernemingsraad te laten bewegen’. In de kwartiermakersfase liep de verhouding met de COR i.o. via de kwartiermakersorganisatie. Het departement was formeel geen partij voor de COR i.o. De minister wilde de COR i.o. uiteraard wel om advies vragen, maar strikt gezien was de COR i.o. een overlegpartner van de Kwartiermaker Nationale Politie. De heer Schoof:

‘De vakbonden waren de partij voor het departement. Zo is dit proces ingevuld. De COR i.o. voerde overleg met de kwartiermaker en het departement voerde overleg met de bonden.’

De heer Schoof geeft aan dat als hij er niet van overtuigd was geweest dat de brief een opening zou kunnen creëren bij de COR, hij de conceptbrief niet met een positief advies aan de minister had voorgelegd:

‘We waren natuurlijk niet uit op een escalatie zo vlak voor de start van de Nationale Politie’.

De toenmalige minister, de heer Opstelten, en de (toenmalige) ambtenaren met wie de Onderzoekscommissie heeft gesproken, benadrukken dat zij geen enkele indicatie hebben dat er sprake zou kunnen zijn van oneigenlijke beïnvloeding van de COR i.o. door de korpsleiding.

## **5.2 VANAF DE START VAN DE NATIONALE POLITIE TOT HET AFTREDEN VAN MINISTER OPSTELTEN**

Op 1 januari 2013 ging de Nationale Politie van start. De betrokkenheid vanuit het ministerie met de COR werd nog geringer: de COR was het overkoepelende medezeggenschapsorgaan in de nieuwe organisatie van de Nationale Politie, en de korpschef was de bestuurder van die organisatie. Het overleg met de COR was derhalve een aangelegenheid van de korpschef. Ook het budget voor de COR kwam vanaf 1 januari 2013 van de Nationale Politie. Het ministerie gaf geen andere bijdragen meer.

In zijn eerste gesprek met de Onderzoekscommissie gaf de heer Giltay, voorzitter van de COR, te kennen dat de COR wel contacten zocht met het ministerie, maar slechts zeer beperkt

gehoor vond: ‘Deuren gingen niet open, men wilde alleen met de kwartiermaker of korpschef praten’.<sup>7</sup>

#### *De Hark Voorbij*

Minister Opstelten heeft de COR enkele malen gesproken. Hij toonde belangstelling voor het cultuurproject dat door de COR getrokken werd: ‘De Hark Voorbij’. De minister hield op uitnodiging van de COR een toespraak bij een bijeenkomst van ‘De Hark Voorbij’ in september 2013. In de aanloop naar die bijeenkomst heeft hij enkele leden van het dagelijks bestuur van de COR gesproken op het departement. Zijn toespraak sloot inhoudelijk aan bij de prioriteiten van de COR voor cultuurverandering. De politie zou meer verbindingen moeten aangaan met andere maatschappelijke organisaties, en de politieagenten zouden in die samenwerking moeten beschikken over professionele ruimte om eigen keuzes te maken.<sup>8</sup>

In zijn gesprek met de Onderzoekscommissie heeft minister Opstelten zijn kijk op ‘De Hark Voorbij’ gegeven. Het sprak hem aan, hij vond het een belangrijk punt:

‘In essentie gaat het erom, dat de professional de ruimte moet hebben en dat men minder over structuren moet spreken’.<sup>9</sup>

De toenmalige directeur-generaal, de heer Schoof, heeft tegenover de Onderzoekscommissie verklaard dat er brede consensus was over de noodzaak om iets aan de cultuur bij de politie te doen. Dat gevoel van urgentie op dit thema was er op het departement, bij de kwartiermakers resp. de korpsleiding, bij de COR (i.o.) en bij de politievakorganisaties. De heer Schoof:

‘De discussie met de kwartiermakers verliep ietwat moeizaam; men wilde eigenlijk niet zo aan een cultuurtraject. Dit had er alles mee te maken dat het cultuurproject door iedereen werd geclaimd. De vakbonden wilden hun eigen cultuurproject; zij eisten van de minister dat hij een cultuurproject zou starten en dat de korpsleiding daarover verantwoording moest afleggen aan de vakbonden. Dit maakte de kwartiermaker niet enorm enthousiast over dat voorstel. De kwartiermaker en de korpsleiding waren wel groot voorstander van het creëren van meer professionele ruimte. Het ging in dit opzicht dan ook om een heel ander type cultuurvraagstuk’.<sup>10</sup>

Zijn opvolger als directeur-generaal politie, de heer Gaastra, ten tijde van de kwartiermakersfase directeur binnen het directoraat-generaal politie, sprak zich hierover als volgt uit. Hij gaf aan dat het bij de inrichting niet alleen ging om ‘de hark’, maar dat ook cultuur, houding en gedrag van belang waren:

‘Zowel de bonden als de centrale ondernemingsraad benadrukten dit. De bonden beoogden een cultuurmonitor; de medezeggenschap wilde meer projectmatig aan de slag met De Hark Voorbij. Het departement was hier enthousiast over. De medezeggenschap zou hiermede medeverantwoordelijkheid nemen voor een andere cultuur, en helpen door middel van *pilots*’.<sup>11</sup>

Het beeld van de heer Gaastra was, dat dit ook door de korpsleiding werd omarmd. Desgevraagd gaf hij aan dat hij zelf twee of drie keer een werkbezoek heeft gebracht aan activiteiten van ‘De Hark Voorbij’. Hij had het idee, dat er serieuze dingen mee werden gedaan.

#### *Signalen van toezichthouders*

In de onderzoeksperiode hebben diverse toezichthouders signalen afgegeven over het beheer en de financiën van de Nationale Politie als geheel.

De Algemene Rekenkamer heeft sinds 2013 jaarlijks een document uitgebracht met ‘aandachtspunten’ met betrekking tot de voornemens van de Nationale Politie voor het komende (begrotings)jaar.<sup>12</sup> Elk jaar brengt de Nationale Politie een drietal planningsdocumenten uit: (ontwerp)begrotingen, (ontwerp)meerjarenramingen en (ontwerp)beheerplannen. De Algemene Rekenkamer heeft regelmatig aandacht gevraagd voor het ontbreken van samenhang tussen die drie typen documenten. Daardoor is er geen inzicht in de financiën van de diverse onderdelen van het beheerplan, of de omvang van de beschikbare middelen voor het realiseren van landelijke beleidsdoelstellingen.<sup>13</sup> In mei 2016 merkt de Algemene Rekenkamer deze tekortkomingen nog aan als ‘ernstig’.

Op 9 mei 2014 besloot de ministerraad tot het instellen van een Commissie van toezicht op het beheer van de Nationale Politie. Op 7 oktober 2014 bracht deze commissie haar eerste rapport van bevindingen uit. De commissie was kritisch over het beheer bij de Nationale Politie:

‘(...) is het volgens de CvT van doorslaggevend en urgent belang dat de NP beter in positie wordt gebracht en meer ruggensteun krijgt om het beheer qua inhoud en structuur zodanig vorm te geven dat haar doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Zulks is volgens de CvT nu maar ten dele het geval. (...) Het beeld dringt zich op van een voertuig waarvan al rijdende de motor en de banden moeten worden vervangen zonder dat de snelheid mag verminderen en van de rijrichting mag worden afgeweken. Een lastige, zo niet onmogelijke opdracht voor de bestuurder.’<sup>14</sup>

De Commissie van toezicht constateerde verder dat bij de Nationale Politie expertise ontbrak over bedrijfsvoering, evenals duidelijke doelstellingen en prioritering voor de bedrijfsvoering en een gestructureerde en eenduidige aansturing van de bedrijfsvoering.

Op 19 september 2011 bracht de minister van Veiligheid en Justitie een Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie uit. Het programma was bedoeld om de gebruiksvriendelijkheid, continuïteit en stabiliteit van de op dat moment haperende ICT-systemen bij de politie te verbeteren.<sup>15</sup> Onderdeel van het programma was de instelling van een *Review Team*, later *Review Board* genoemd, dat toezicht zou houden op de voortgang. Op 30 oktober 2014 bracht de *Review Board* een rapport uit waarin hij zorgen uitte over de bestuurlijke inbedding en planmatige sturing van het aanvalsprogramma. De *Review Board* merkte onder meer op dat er een relatief grote afstand is tussen de activiteiten op de werkvloer en de landelijke planvorming op het ICT-terrein. Ook kampte het programma met stagnaties in personeel, financieel en inhoudelijk opzicht.

De Inspectie Veiligheid en Justitie rapporteerde op 5 november 2014 een aantal belangrijke risico’s op het gebied van informatievoorziening, bedrijfsvoering, personele reorganisatie en sturing. Het ontbrak volgens de inspectie aan integrale sturing. Vertragingen bij de personele reorganisatie en onduidelijke communicatie tastten volgens de inspectie het draagvlak bij de medewerkers aan.<sup>16</sup>

Mede naar aanleiding van deze rapportages zegde de minister in een brief aan de Tweede Kamer van 5 november 2014 toe de regie bij de Nationale Politie te versterken door toevoeging van een ‘zware programmadirecteur met bijbehorend team van interne en externe specialisten (...) die als eerste adviseur van de korpsleiding ontwikkelingen in de operatie, bedrijfsvoering en vorming nationale politie integreert om de onderlinge samenhang te bewaken en dit combineert met verbeterd risicomanagement. Tevens wordt de controlfunctie versterkt en gebundeld onder de directeur financiën’.<sup>17</sup>

Geen van deze toezichhouders heeft specifiek onderzoek gedaan naar de financiën van de COR. Hun bevindingen slaan dus uitsluitend op de Nationale Politie als geheel. Niettemin valt er uit af te leiden dat het ministerie zich in november 2014 bewust was van de problemen rondom de financiële controle bij de Nationale Politie.

#### *De COR over de reorganisatiekosten van de Nationale Politie*

In december 2014 kwam de COR met het bericht naar buiten dat de reorganisatie van de Nationale Politie veel meer zou gaan kosten dan de minister beweerde. De COR had adviesbureau AEF berekeningen laten maken, volgens welke de kosten bijna twee keer zo hoog zouden uitpakken. De COR bracht op 5 december 2014 hierover een advies uit aan de korpschef en het televisieactualiteitenprogramma *Nieuwsuur* besteedde op 12 december 2014 aandacht aan de berekeningen die AEF in opdracht van de COR had gemaakt. Dit leidde vervolgens tot een gesprek tussen de minister en de korpschef. Het verslag van dat gesprek meldt: ‘De minister zegt dat de korpschef hem meerdere malen heeft gezegd dat er sprake was van een goede verhouding tussen COR en korpsleiding en dat beiden er wel zouden uitkomen. De minister zegt buitengewoon onaangenaam verrast te zijn dat dit nu zo naar buiten komt’.<sup>18</sup>

In zijn gesprek met de Onderzoekscommissie bevestigde oud-minister Opstelten dat hij ‘not amused’ was. De brief van de COR was volgens de heer Opstelten het eerste openbare signaal dat de doelen niet zouden worden gehaald met het beschikbare reorganisatiebudget. Hij was benieuwd wat de korpsleiding hiervan vond. De heer Opstelten:

‘Zij gaven toen aan, dat dit een externe beoordeling was en dat het misschien juist kon zijn. Daarom moest het rapport van de centrale ondernemingsraad gevalideerd en beoordeeld worden op juistheid. (...) Daarna is het gaan rollen en bleek dat het niet genoeg was’.<sup>19</sup>

Oud-directeur-generaal Gaastra gaf in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie aan dat de brief van de COR volgde op een aantal eerdere signalen. Medio 2014 waren er al de hiervoor vermelde signalen van een drietal toezichhouders, de voorzitter van de *Review Board*, de voorzitter van de commissie van toezicht beheer politie en de inspecteur-generaal Veiligheid en Justitie, dat het niet goed ging; zij adviseerden het tempo te heroverwegen:

‘In september/oktober leidde dit tot een gesprek van de minister met deze toezichhouders. De context van te hard gaan, te weinig middelen in een te grote opgave was dus breder. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de herijking die minister Van der Steur begin 2015 heeft afgeprocedeerd’.

Desgevraagd geeft de heer Gaastra aan, dat ook de heer Bouman op dat moment aangaf, dat het heel moeilijk was al die taakstellingen te realiseren en de grote transitie voor elkaar te krijgen. Bij de heer Gaastra leefde niet het gevoel, dat de heer Bouman de COR gebruikte door deze brief te laten sturen. Het zou kunnen dat andere collega’s dat zo wel ervoeren. Hij merkt op, dat soms processen zo lopen:

‘(...) ook binnen de politie zullen er mensen zijn geweest, inclusief de heer Bouman als bestuurder in de zin van de WOR, die hun zorg over de financiële situatie hebben uitgesproken in de richting van de centrale ondernemingsraad. Dat valt niet uit te sluiten’.

De heer Giltay heeft in zijn tweede gesprek met de Onderzoekscommissie gewezen op de afspraak tussen de COR en de korpsleiding om elkaar in de publiciteit niet te verrassen. De korpsleiding was op de hoogte van het gesprek van de voorzitter van de COR met *Nieuwsuur* op 12 december 2014: ‘Het is een eigen verantwoordelijkheid/rol van de medezeggenschap’.<sup>20</sup>

De heer Gaastra heeft het zelf nooit als ‘opzette’ ervaren. Het was voor hem een van de vele signalen die hij in het najaar van 2014 kreeg (‘We gaan het met dit budget niet redden’):

‘Het was vervelend, maar het ministerie had zoals gezegd al meerdere andere signalen ontvangen dat er iets moest gebeuren’.

Het signaal van de COR was volgens de heer Gaastra qua *timing* lastig in het begrotingsproces: de minister moest in de Tweede en Eerste Kamer een begroting verdedigen die door de COR betwist werd. Echter, het was een signaal dat kwam bij de signalen van drie toezichthouders uit september 2014, aldus de heer Gaastra.

### **5.3 DE PERIODE WAARIN MINISTER BLOK ALS WAARNEMEND MINISTER FUNGEERDE**

Het waarnemend ministerschap van de heer Blok duurde tien dagen. De Onderzoekscommissie heeft in de archieven van het ministerie van Veiligheid en Justitie geen aanwijzingen gevonden dat hij in deze periode contacten heeft gehad met de COR of met anderen over de COR heeft gesproken. In zijn antwoorden op vragen van de Onderzoekscommissie bevestigde minister Blok dat beeld.<sup>21</sup> Hij heeft in die periode geen contact gehad met de korpschef en ook geen contact gehad met ambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie over de wijze waarop de korpschef de COR betrok bij de vorming van de Nationale Politie. Hij heeft daarover in die periode geen schriftelijke informatie ontvangen.

### **5.4 DE PERIODE VAN 20 MAART 2015 TOT HET EINDE VAN DE ONDERZOEKSPERIODE**

#### *De minister en de korpsleiding*

In het eerste overleg van minister Van der Steur met de korpsleiding van de Nationale Politie (het zogeheten MKCO) op 27 maart 2015 ontbrak korpschef Bouman en werd hij vervangen door de plaatsvervangend korpschef Bik en mevrouw J. van den Berg (lid van de korpsleiding). De minister en de politieleiding spraken de verwachting uit dat 2015 en 2016 ‘de twee zwaarste jaren in de vorming van de Nationale Politie zullen zijn’. In het verslag van dit overleg passeren in dat verband een aantal onderwerpen de revue. De politievakorganisaties waren op 9 maart 2015 begonnen met hun eerste acties in het kader van de cao-onderhandelingen en verzetten zich tegen het plan om het PDC onder te brengen op drie locaties: Zwolle, Rotterdam en Eindhoven. ‘Voor veel mensen extra reistijd en van 10.000 medewerkers naar 6.600’.<sup>22</sup> Verder was het de bedoeling dat de minister de jaarrekening over het jaar 2014 zou vaststellen. Het resultaat was plus € 30 miljoen, maar in de jaarrekening 2014 van de politie is opgenomen dat de onrechtmatigheden in de uitgaven waren opgelopen tot € 269 miljoen (in 2013 was dat € 213 miljoen). Hierover meldt het verslag dat de minister erop aandrong ervoor te zorgen dat de onrechtmatigheden zouden verminderen.

#### *Overleg tussen directeur-generaal politie en korpsleiding over financiële problemen*

In maart 2015 dreigde het ministerie van Veiligheid en Justitie in financiële problemen te komen, omdat voorgestelde bezuinigingsplannen niet op een parlementaire meerderheid in de Kamer konden rekenen. In het reguliere overleg tussen de ambtelijke top van het directoraat-generaal Politie en de korpsleiding, het Combi-MT, werd hierover het volgende gewisseld:

‘De DGPOL schetst het financiële beeld van het ministerie van VenJ. Als met name de wetsvoorstellen griffierechten en rechtsbijstand sneuvelen, moet VenJ fors extra bezuinigen, waarvan de helft ten laste komt van de politie. [...] De DGPOL geeft aan dat het voor de politie essentieel is maximaal transparant te zijn over de finan-



ciële situatie. Zodat de minister ziet dat extra bezuinigingen ten koste gaan van de operationele sterkte. De DG POL verzoekt de korpschef om te focussen op de grote financiële nummers als de Inkoop Max en het reorganisatiebudget, en niet op de kleinere financiële kwesties. De plaatsvervangend korpschef geeft aan dat alle kleine kwesties bij elkaar ook een groot probleem zijn en dat de minister deze kleine dossiers wel moet voelen'.<sup>23</sup>

Volgens de heer Gaastra moet dit worden gezien in de context dat gelet moet worden op de grote uitgaven en de sturing (zoals ICT, Inkoop en arbeidsvoorwaarden). Met als uitgangspunt: 'blijft de Nationale Politie binnen de € 5 miljard'.<sup>24</sup>

#### *Het herijkingsplan*

Op 19 juni 2015 werd in het MKCO gesproken over het herijkingsplan. Daaraan was een bespreking van dit onderwerp in het Combi-MT voorafgegaan. De korpschef meldde daar dat hij 'een goed gesprek' had gehad met de COR, die meer aandacht wilde in het herijkingsplan voor cultuurinitiatieven als 'De Hark Voorbij'.<sup>25</sup> De directeur-generaal politie had met de politievakorganisaties gesproken, die 'de grondtoon van de herijking goed vonden, maar wel kritische kanttekeningen hadden'.

In het Combi-MT op 7 juli 2015 deelde het ministerie mee dat de politievakorganisaties zouden instemmen met het herijkingsplan. De korpschef liet in deze bijeenkomst weten 'dat hij verwacht dat het ook met de COR goed komt'.

#### *De politievakorganisaties geven signaal af*

Op 19 oktober 2015 ontving de directeur Middelen van het directoraat-generaal politie een e-mailbericht van de ACP met daarin een 'signaal dat ondernemingsovereenkomst niet in lijn is met artikel 16 BBP en afspraken ten aanzien van dienstauto's'.<sup>26</sup> Bedoeld werd de ondernemingsovereenkomst van 23 mei 2014 tussen korpsleiding en COR (zie paragraaf 4.2). Deze overeenkomst was voor het ministerie een verrassing, de inhoud daarvan was op het ministerie niet bekend.<sup>27</sup>

Op 5 november 2015 vond een bijeenkomst van het CGOP plaats. Naast het formele deel van deze bijeenkomst werd ook informeel gesproken ('zonder band, dus niet in het verslag'). De vertegenwoordiger van het ministerie werd opnieuw gewezen op afspraken in de ondernemingsovereenkomst die volgens de politievakorganisaties in strijd waren met de regels. Naar aanleiding hiervan wees het ministerie erop dat een evaluatie van de ondernemingsovereenkomst op handen was: volgens artikel 14 van de overeenkomst zou die evaluatie uiterlijk 31 maart 2016 moeten plaatsvinden.

Op 30 maart 2016 kreeg de directeur Middelen van het directoraat-generaal politie een bericht van de ACP dat de voor uiterlijk 31 maart 2016 toegezegde evaluatie van de ondernemingsovereenkomst nog niet ter hand was genomen.

Pas een dag later, op 31 maart 2016, meldde de Nationale Politie aan het hoofd van het team Arbeidsvoorwaarden van het directoraat-generaal Personeel dat de evaluatie van de ondernemingsovereenkomst was uitgesteld tot het najaar van 2016. Het ministerie was toen niet op de hoogte van de op 16 maart 2016 ondertekende aanvulling op de ondernemingsovereenkomst. Dat werd bij het ministerie op 20 juni 2016 bekend.

Tijdens het CGOP op 7 april 2016 werd op de korpsleiding van de Nationale Politie een beroep gedaan – zowel van de kant van de politievakorganisaties als van de zijde van het ministerie – om de evaluatie te bespoedigen. Tijdens een schorsing van dit overleg informeerde de voorzitter van de VMHP de waarnemend voorzitter van het CGOP over haar zorgen ‘dat er gedoe is binnen en over de COR. Melding wordt gemaakt van vermoedens van financiële onoorbaarheden.’ Op dat moment was er nog geen nadere duiding van de aard van deze onoorbaarheden.

#### *Afstemming tussen de directeur Middelen en de directeur Korpsstaf*

De directeur Middelen van het directoraat-generaal Politie, mr. W.F. Saris, werd met enige regelmaat ingelicht door de directeur Korpsstaf, de heer De Vries. In een gesprek met de Onderzoekscommissie vertelde de heer Saris dat de heer De Vries op enig moment had aangegeven:

‘dat hij de touwtjes ging aantrekken op de verantwoording van uitgaven van de centrale ondernemingsraad. Spelregels werden niet nageleefd, bijvoorbeeld contant geld opnemen met creditcard’.

Op de vraag wanneer hij voor het eerst van de heer De Vries hoorde over vermoedens van onoorbaar handelen, gaf de heer Saris aan dat hij eind 2015 of begin 2016 is geïnformeerd over het aantrekken van de teugels door de heer De Vries. Het ging toen nog om slordige of niet-tijdige verantwoording van uitgaven met de creditcard. ‘Pas na het overleg van 7 april 2016 werden de financiële uitspattingen manifest; dit was het eerste echte signaal dat er wat mis was. In mei/juni 2016 tenderde het dossier naar een vermoeden van fraude’, aldus de heer Saris.

Kort na het CGOP van 7 april 2016 zouden de politievakorganisaties met de nieuwe korpschef spreken. Zij wilden de vermoedens van onrechtmatige uitgaven door de COR daar agenderen. Zelf heeft de heer Saris zijn leidinggevende, de heer Gaastra, geïnformeerd. Die besloot het overleg van de vakorganisaties met de nieuwe korpschef af te wachten. In april gaf de korpschef zelf een signaal naar de minister af, en gaf aan dat dit werd uitgezocht. Volgens de heer Saris is er sindsdien een open lijn geweest tussen het ministerie en de korpsleiding over de ontwikkelingen in dit dossier. Het initiatief lag los van de politieke verantwoordelijkheid bij de relatie tussen de korpschef en de COR; daar hoorde dat gesprek plaats te vinden. De korpschef deed daarbij, in de ogen van de heer Saris, vanaf aanvang de goede stappen (feitenrelaas, hoor-wederhoor, etc.). Dit hoefde hem niet gezegd te worden vanuit het ministerie.<sup>28</sup>

#### **5.5 ANTWOORD OP DE DERDE ONDERZOEKSVRAAG**

De Onderzoekscommissie heeft onderzoek gedaan naar de kennis en rol van de ministers en hun ambtenaren ten aanzien van de onderwerpen die in de vorige hoofdstukken zijn behandeld. Er zijn geen concrete aanwijzingen gevonden dat de ministers of de betrokken ambtenaren vóór april 2016 op de hoogte waren van de specifieke problemen rondom de financiën van de COR, zoals beschreven in hoofdstuk 4. Vanaf die maand ontving het ministerie signalen van de politievakorganisaties en van de (nieuwe) directeur Korpsstaf. Het initiatief lag – los van de politieke verantwoordelijkheid – bij de relatie tussen de korpschef en de COR; daar hoorde dat gesprek plaats te vinden. De nieuwe korpschef Akerboom deed daarbij, zoals een van de directeurs van het directoraat-generaal Politie de Onderzoekscommissie liet weten, vanaf aanvang de goede stappen (feitenrelaas, hoor-wederhoor, etc.). De nieuwe korpschef heeft naar aanleiding van een eerste, oriënterend onderzoek besloten tot nader disciplinair onderzoek. Ook heeft korpschef Akerboom aangifte gedaan.

De minister kreeg wel eerder waarschuwingen van toezichthouders inzake de administratieve organisatie en financiële controle bij de Nationale Politie als geheel. Maar geen enkele toezichthouder heeft die problemen in kaart gebracht op het niveau van de COR.

De onderhandelingen over de adviezen van de COR, zoals beschreven in hoofdstuk 4, vonden plaats op afstand van het ministerie. In gezamenlijke vergaderingen van de korpsleiding en de politieke en ambtelijke top van het ministerie werd de stand van zaken in de contacten met respectievelijk de COR en de vakbonden uitgewisseld, maar in deze communicatie is niets terug te vinden dat wijst in de richting van beïnvloeding van de COR door de korpschef anders dan door de uitwisseling van informatie en argumentatie.

De Onderzoekscommissie is in tal van documenten en gesprekken gestuit op de gespannen verhouding tussen politievakorganisaties en COR. In de gehele onderzoeksperiode hebben ambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie dit probleem gesignaleerd en praktische maatregelen en acties voorgesteld. Deze bleven zonder (blijvend) resultaat. Pas in 2016 is dit in de vorm van een adviesvraag aan de heer Borstlap meer fundamenteel aan de orde gesteld. De minister en zijn ambtenaren hadden naar het oordeel van de Onderzoekscommissie zich veel eerder moeten realiseren dat het nieuwe politiebesteding tot een drastische wijziging van de verhoudingen binnen de politiewereld zou leiden, en daar – liefst al voorafgaand aan de start van de Nationale Politie – adequate maatregelen op moeten nemen.

Verder merkt de Onderzoekscommissie op dat sprake was van grote tijdsdruk waaronder de plannen van met name minister Opstelten doorgevoerd moesten worden. De minister was door signalen van toezichthouders op de hoogte van de tekortkomingen in de financiële administratie. Aandacht voor het inrichten van een toereikend werkende administratieve organisatie en interne controle bij de Nationale Politie had geen prioriteit. Het duurde tot de komst van een nieuwe directeur Korpsstaf per 6 mei 2015 en de komst van een nieuwe korpschef per 1 maart 2016 dat de interne controle van de COR serieuze aandacht kreeg.

## 6 Conclusies

### 1 CONCLUSIES

#### *Context*

1 Bij de totstandkoming van de Nationale Politie hebben de minister en het parlement gezorgd voor grote financiële druk en tijdsdruk: er moest fors bezuinigd worden en invoering moest in een hoog tempo. Aandacht voor financieel beheer en controle had geen prioriteit, niet op politiek noch op bestuurlijk niveau.

2 De wijziging van het politiestel heeft grote gevolgen gehad voor de positionering van de belangrijkste actoren: de minister en het ministerie (voorheen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nu Veiligheid en Justitie), de burgemeesters en het Openbaar Ministerie, de politievakorganisaties en de ondernemingsraden. Op landelijk niveau kwamen er nieuwe actoren bij: de korpschef en Korpsleiding van de Nationale Politie en de COR. Tussen politievakorganisaties en de COR ontstond een gespannen, weinig constructieve relatie als gevolg van onduidelijkheid over de rolverdeling. Het ministerie van Veiligheid en Justitie was zich daar vanaf het begin van bewust en had daarom eerder maatregelen kunnen en moeten treffen.

#### *Betrokkenheid korpschef en korpsleiding bij de financiën van de COR*

3 De toenmalige korpschef was vanaf 1 januari 2013 verantwoordelijk voor het financieel beheer van de Nationale Politie, waaronder de financiën van de COR. Hij heeft onderdelen van zijn organisatie verantwoordelijk gemaakt voor de financiën van de COR. Het is de korpschef en zijn toenmalige directeur Korpsstaf niet gelukt om met (de voorzitter van) de COR een goed functionerende cyclus van begroting en verantwoording tot stand te brengen.

4 De Onderzoekscommissie stelt vast dat korpschef Bouman een geringe mate van betrokkenheid heeft getoond bij de opgave om een adequaat systeem van beheersingsmaatregelen (inclusief toezicht) te creëren. Eveneens heeft de voormalige korpschef het herhaaldelijk niet nakomen van afspraken en het niet naleven van voorschriften door de (voorzitter van de) COR getolereerd en op zijn beloop gelaten. Op signalen van verkwistende uitgaven door de COR heeft hij een aantal malen de COR gemaand tot soberheid; daar hebben de toenmalige korpschef en de COR geen opvolging aan gegeven.

5 De Onderzoekscommissie stelt verder vast dat sinds 2012 het voor de COR beschikbare budget steeds is overschreden. Korpschef Bouman en de voormalige directeur Korpsstaf hebben onvoldoende krachtig opgetreden naar aanleiding van deze overschrijdingen. Zij hebben geen adequaat toezicht uitgeoefend op de uitgaven van de COR. Er is op onzorgvuldige wijze met publiek geld omgesprongen. Tijdsdruk is hiervoor geen rechtvaardiging.

6 Op grond van onderzoek van de ADR en een in opdracht van de Nationale Politie uitgevoerd onderzoek concludeert de Onderzoekscommissie dat de leden van de COR bij de Nationale Politie met instemming van de korpschef ruimer zijn gefaciliteerd dan vergelijkbare

medezeggenschapsorganen elders. Het gaat met name om (de hoogte van) vrijstellingen en toelagen voor alle leden. De korpschef ging er verder mee akkoord dat de voorzitter van de COR een persoonlijk voorschot ontving, later vervangen door een creditcard met een hoge bestedingslimiet. Voor die hoge bestedingslimiet was, in strijd met het geldende kader, geen schriftelijke motivering geleverd.

#### *Beïnvloeding van de COR*

7 De Onderzoekscommissie heeft geen bewijs gevonden dat het feitelijk verloop van de belangrijkste adviestrajecten van de COR (i.o.) is beïnvloed door de handelwijze van de korpschef ten aanzien van de COR-uitgaven of door de ruimhartige verstrekking van faciliteiten aan de COR en zijn voorzitter. Een aantal gesprekspartners heeft bij de Onderzoekscommissie gewezen op mogelijke oneigenlijke beïnvloeding, maar hiervoor desgevraagd geen bewijzen kunnen leveren.

8 Door een persoonlijke lening te verstrekken aan de voorzitter van de COR heeft de korpschef naar het oordeel van de Onderzoekscommissie onprofessioneel en ongepast gehandeld. Het verstrekken van deze lening leidt tot een afhankelijkheidsrelatie en heeft dus invloed op hun verdere (zakelijke) relatie.

Daarnaast heeft de toenmalige korpschef in zijn laatste overleg met de COR in december 2015 een salarisverhoging toegekend aan de voorzitter van de COR. Naar het oordeel van de Onderzoekscommissie had de toenmalige korpschef niet moeten besluiten tot toekenning van deze salarisverhoging. Met dit besluit roept hij het beeld op van willekeur en persoonlijke begunstiging.

9 De voorzitter van de COR is op z'n minst onzorgvuldig omgegaan met publiek geld en heeft zich daarover onvoldoende verantwoord. Hij heeft op kritische vragen van andere COR-leden over omstreden uitgaven veelvuldig en vaak onterecht geschermd met een akkoord van de korpschef. Het handelen van de voorzitter van de COR is onderwerp van disciplinair en strafrechtelijk onderzoek.

#### *Kennis en rol van ministers*

10 Er zijn geen aanwijzingen dat de opeenvolgende ministers van Veiligheid en Justitie voor april 2016 op de hoogte waren van de specifieke situatie rondom de financiën van de COR. De minister kreeg wel eerder waarschuwingen van toezichthouders over de administratieve organisatie en de financiële controle bij de Nationale Politie als geheel. Het verbeteren hiervan had geen prioriteit.

Vanaf april 2016 ontving het ministerie signalen van de politievakorganisaties en van de huidige directeur Korpsstaf en huidige korpschef over de bestedingen van de COR. Het ministerie heeft het onderzoek naar die signalen en de daarop volgende acties terecht overgelaten aan de leiding van de Nationale Politie.

## 7 Nawoord

De Onderzoekscommissie is van oordeel dat de gestarte verzakelijking van de onderlinge relaties binnen de Nationale Politie vol moet worden voortgezet. Deze verzakelijking in de vorm van handhaving van interne regels en procedures biedt geen garanties, maar zal wel de kans op risico's op het financiële vlak verminderen.

Verzakelijking is niet enkel een kwestie van interne procedures en heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Aanvullend daarop zal naar het oordeel van de Onderzoekscommissie ook aandacht nodig zijn voor de onderlinge omgangsvormen bij de Nationale Politie. Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat betrokkenen signalen opvingen die aanleiding waren tot vermoedens van onoorbaar handelen, maar dat het lang duurde voordat men elkaar daarop aansprak. In diverse gesprekken kwam aan de orde dat het onderling aanspreken op (normoverschrijdend) gedrag bij de Nationale Politie zwak ontwikkeld is. Dit vergt expliciet aandacht bij het vormgeven en handhaven van meer zakelijke relaties. Bij de voorbeeldfunctie van de Nationale Politie in de samenleving staan kernwaarden als integriteit en betrouwbaarheid voorop.

De Onderzoekscommissie hecht eraan op te merken dat kabinet en parlement bij ingrijpende structuurwijzigingen meer oog dienen te hebben voor de consequenties voor de uitvoering en rekening moeten houden met de noodzakelijke invoeringstijd. Inrichting van een goede administratieve organisatie (inclusief financiële controle) hoort bij het vormen van een nieuwe organisatie niet het sluitstuk te zijn, maar moet aan de voorkant geregeld worden.

Als door grote structuurwijzigingen relaties en verantwoordelijkheden indringend wijzigen acht de Onderzoekscommissie het gewenst dat het kabinet c.q. een minister zich hiervan vooraf expliciet rekenschap geeft en maatregelen treft om gespannen verhoudingen te voorkomen of tijdig te kanaliseren. Het dient bij de start duidelijk te zijn wie welke verantwoordelijkheden draagt, wat de spelregels zijn en wat de afbakening tussen de betrokken partijen is.

## AFKORTINGEN

ACP	Algemeen Christelijke Politiebond
ADR	Auditdienst Rijk
AEF	Andersson Elffers Felix
AIS	Afdeling Internationale Samenwerking (Nationale Politie)
ANPV	Algemene Nederlandse Politievereniging
BARP	Besluit algemene rechtspositie politie
BBP	Besluit bezoldiging politie
BCBV	Bijzondere Commissie Bedrijfsvoering
BOMP	Besluit overleg en medezeggenschap politie
BTW	Belasting over toegevoegde waarde
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
CGOP	Centraal georganiseerd overleg politie
CIO	Chief information officer
COR	Centrale ondernemingsraad
COR i.o.	Centrale ondernemingsraad in oprichting
DB	Dagelijks bestuur
DGPOL	directoraat-generaal politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie
DHV	De Hark Voorbij
Fte	voltijds equivalent
GOKB	Georganiseerd overleg tussen korpschef en bonden
HRM	human resources management
ICA	afdeling Internationale en Caribische Aangelegenheden van het directoraat-generaal politie
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IV	informatievoorziening
KBB	Korpsbeheerdersberaad
KLO	Korpsleidingsoverleg
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KNP	Kwartiermaker Nationale Politie
MKCO	Minister Korpschef Overleg
NPB	Nederlandse Politiebond
OR	Ondernemingsraad
PDC	Politiedienstencentrum
RKC	Raad van Korpschefs
RST	Recherche Samenwerkingsteam
VIK	Veiligheid, integriteit en klachten (Nationale Politie)
VMHP	Vereniging van middelbare en hogere politieambtenaren
VtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
WOR	Wet op de ondernemingsraden

**BIJLAGE 1**





## **Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 23 december 2016, houdende instelling van de Commissie COR politie (Instellingsbesluit Commissie COR politie)**

De Minister van Veiligheid en Justitie,

In overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad,

Besluit:

### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *Minister*: de Minister van Veiligheid en Justitie;
- b. *Commissie*: de commissie, bedoeld in artikel 2, eerste lid;
- c. *centrale ondernemingsraad*: de centrale ondernemingsraad in oprichting en de centrale ondernemingsraad van de politie;
- d. *korpschef*: de kwartiermaker nationale politie, tevens beoogd korpschef, en de korpschef, bedoeld in artikel 27, eerste lid van de Politiewet 2012.

### **Artikel 2. Instelling en taak**

1. Er is een onafhankelijke commissie belast met de taak, bedoeld in het tweede lid.
2. De Commissie heeft tot taak onderzoek te verrichten naar, een feitelijke reconstructie te geven ten aanzien van en antwoord te geven op de volgende vragen:
  - a. wat is de betrokkenheid van de korpschef in de periode van mei 2011 tot en met juni 2016 bij beslissingen ten aanzien van en het houden van toezicht op de financiën van de centrale ondernemingsraad;
  - b. heeft de handelwijze van de korpschef inzake de financiën dan wel anderszins in zijn relatie tot de (voorzitter van de) centrale ondernemingsraad invloed gehad op de besluitvorming c.q. advisering door de centrale ondernemingsraad en zo ja, welke;
  - c. welke kennis en rol hadden de (voormalige) Minister van Veiligheid en Justitie en/of zijn departement ten aanzien van het onder a en b genoemde en over welke kennis behoorde de (voormalige) Minister van Veiligheid en Justitie vanuit zijn verantwoordelijkheid te beschikken.

### **Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag**

1. De Commissie bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.
2. Tot voorzitter van de Commissie wordt benoemd: de heer drs. M.A. (Maarten) Ruys MBA.
3. Tot leden van de Commissie worden benoemd:
  - a. mevrouw prof. dr. S. C. (Sylvie) Bleker-van Eyk, en
  - b. mevrouw drs. M.L. (Maria) Henneman.
4. De benoeming geschiedt voor de duur van de werkzaamheden van de Commissie.
5. Bij tussentijds vertrek van de voorzitter of een ander lid kan de Minister een andere voorzitter onderscheidenlijk een ander lid benoemen.
6. De voorzitter en de overige leden kunnen worden geschorst en ontslagen door de Minister.

### **Artikel 4. Instellingsduur**

1. De Commissie wordt ingesteld met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit.
2. De Commissie wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht, behoudens voor zover de Commissie nog wordt verzocht toelichting te geven op het eindrapport.



#### **Artikel 5. Secretariaat**

1. De Commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. De Commissie voorziet zelf in haar secretariaat.
3. Het secretariaat is voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de Commissie.
4. De Minister draagt, op verzoek van de voorzitter van de Commissie, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie.

#### **Artikel 6. Werkwijze**

1. De Commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De Commissie kan zich, na overleg met de Minister, door andere personen doen bijstaan voor zover zij dat voor de vervulling van haar taak nodig acht.
3. De Commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet.
4. De Commissie legt haar bevindingen, in het kader van hoor en wederhoor, voor aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben.

#### **Artikel 7. Inwinnen van inlichtingen; medewerkingsplicht ambtenaren**

1. De leden van de Commissie zijn bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie en, op grond van artikel 31 van de Politiewet 2012, de korpschef, verlenen de Commissie de verlangde medewerking, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak en binnen de van toepassing zijnde wettelijke kaders. De Commissie krijgt toegang tot alle informatie die zij nodig heeft, met inachtneming van de protocollen die daartoe tussen de Commissie en de betrokken instanties worden opgesteld.
3. De Commissie zal zich over de aan haar geboden medewerking verantwoorden in het onderzoeksrapport.

#### **Artikel 8. Eindrapport, tussenrapporten**

1. De Commissie brengt zo spoedig mogelijk haar eindrapport uit aan de Minister.
2. De Commissie kan desgewenst een of meer tussenrapporten uitbrengen.

#### **Artikel 9. Vergoeding**

1. De leden van de Commissie, met uitzondering van de voorzitter, ontvangen een vaste vergoeding per maand.
2. De toepasselijke salarisschaal voor deze leden is schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. De arbeidsduur van deze leden wordt vastgesteld op 2/10 van een volledige taak.
3. De Handleiding Overheidstarieven 2016 en de Handleiding Overheidstarieven 2017 zijn niet van toepassing.

#### **Artikel 10. Kosten van de Commissie**

1. De kosten van de Commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
  - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
  - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek, en



c. de kosten voor publicatie van rapportages.

2. De Commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting aan de Minister aan.

#### **Artikel 11. Openbaarmaking**

1. Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de Commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de Commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de Minister uitgebracht of overgedragen.
2. In afwijking van het eerste lid kan de commissie het eindrapport, bedoeld in artikel 8, eerste lid, na het uitbrengen aan de Minister openbaar maken.

#### **Artikel 12. Archiefbescheiden**

1. Het archief van de Commissie wordt na afloop van het onderzoek overgebracht naar het archief van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
2. Het beheer vindt plaats met inachtneming van de door de Commissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid, waarover met de Commissie nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

#### **Artikel 13. Inwerkingtreding**

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 december 2016.
2. Dit besluit vervalt één jaar na het uitbrengen van het onderzoeksrapport.

#### **Artikel 14. Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie COR politie.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan de leden van de Commissie.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur*



## TOELICHTING

Bij brief van 1 november 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 28 844, nr. 106) heb ik aangegeven dat de bevindingen uit het oriënterend onderzoek van de huidige korpschef en andere constatering van dien aard zijn dat deze voor mij aanleiding zijn opdracht te geven tot een nader, extern onderzoek naar de vraag of de voormalig korpschef ten aanzien van de besteding en verantwoording van het budget dat door hem aan de centrale ondernemingsraad van de politie is verstrekt, heeft gedaan of nagelaten wat in zijn functie redelijkerwijs van hem verwacht mocht worden.

Bij brief van 8 november 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 28 844, nr. 107) heb ik aangegeven een externe onderzoekscommissie in te stellen en voornemens te zijn om de commissie de volgende onderzoeksvragen te stellen:

- A. Wat is de betrokkenheid van de voormalig korpschef geweest bij beslissingen ten aanzien van en het houden van toezicht op de financiën van de COR?
- B. Heeft de handelwijze van de voormalig korpschef inzake de financiën dan wel anderszins in zijn relatie tot de (voorzitter van de) COR invloed gehad op de besluitvorming c.q. advisering door de COR en zo ja, welke?
- C. Welke kennis hadden de (voormalig) Minister van Veiligheid en Justitie en/of zijn departement over het onder A en B genoemde?

Daarbij is aangegeven dat het onderzoek de periode bestrijkt dat de heer Bouman aantrad als kwartiermaker van de nationale politie in oprichting (mei 2011) tot en met het moment waarop de voormalige voorzitter van de centrale ondernemingsraad van de politie is teruggetreden als voorzitter (juni 2016).

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft op 16 november 2016 met mij overleg gevoerd over beide brieven (Kamerstukken II 2016/17, 28 844, nr. 110).

Bij brief van 25 november 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 28 844, nr. 109) heb ik aangegeven naar aanleiding van dit overleg de onderzoeksvragen als volgt te formuleren:

- A. Wat is de betrokkenheid van de voormalig korpschef geweest bij beslissingen ten aanzien van en het houden van toezicht op de financiën van de Centrale Ondernemingsraad (hierna: COR)?
- B. Heeft de handelwijze van de voormalig korpschef inzake de financiën dan wel anderszins in zijn relatie tot de (voorzitter van de) COR invloed gehad op de besluitvorming c.q. advisering door de COR en zo ja, welke?
- C. Welke kennis en rol hadden de (voormalig) Minister van Veiligheid en Justitie en/of zijn departement ten aanzien van het onder A en B genoemde? Over welke kennis behoorde de (voormalig) Minister van Veiligheid en Justitie vanuit zijn verantwoordelijkheid te beschikken?

Deze onderzoeksvragen zijn vervat in de taakomschrijving van de commissie (zie artikel 2, tweede lid). Naast het beantwoorden van deze vragen geeft de Commissie tevens een feitelijke reconstructie.

## Vergoeding

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies wordt aan de leden van de Commissie, met uitzondering van de voorzitter, een vaste vergoeding per maand toegekend. Op de voet van artikel 4 van het Besluit vergoedingen adviescommissies en commissies is de toepasselijke salarisschaal voor deze leden vastgesteld op schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. Gelet op de omvang en met name de zwaarte van de werkzaamheden van de commissieleden wordt de arbeidsduurfactor van deze leden vastgesteld op 2/10 van een volledige taak.

De voorzitter van de commissie is uitgesloten van een vergoeding op grond van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies. Hij vervult een functie bij de Algemene Bestuursdienst, ressorterend onder de Minister voor Wonen en Rijksdienst, en zijn benoeming als voorzitter vindt haar oorzaak in deze functie.

Voor de volledigheid is in artikel 9, derde lid, van het besluit opgenomen dat de leden, naast voornoemde vergoeding, geen aanspraak hebben op kostenvergoedingen op grond van de Handleiding Overheidstarieven 2016 en de Handleiding Overheidstarieven 2017.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur*

## BIJLAGE 2



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

# Onderzoek Nationale Politie Administratieve Organisatie Centrale ondernemingsraad

---

definitief

## Colofon

Titel	Onderzoek Nationale Politie Administratieve Organisatie Centrale Ondernemingsraad
Uitgebracht aan	Commissie COR politie
Datum	15 juni 2017
Kenmerk	2017-0000087356

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Opdracht</b>	<b>5</b>
2.1	Opdracht en opdrachtnemer	5
2.2	Doelstelling en overeengekomen specifieke werkzaamheden	5
2.3	Object van onderzoek, afbakening en definities	5
2.4	Rapportage	6
<b>3</b>	<b>Werkzaamheden</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>8</b>
4.1	Administratieve Organisatie Nationale Politie	8
4.2	Begroting en budget	8
4.2.1	Begrote en gerealiseerde kosten nemen vanaf 2012/2013 sterk toe	8
4.2.2	Project 'De Hark Voorbij'	9
4.2.3	Periode voor 1 januari 2013	9
4.2.4	Periode na 1 januari 2013	10
4.3	Formele afspraken Centrale ondernemingsraad en korpsleiding	12
4.4	Inkopen en aanbesteden	13
4.5	Dienstreizen binnen- en buitenland	13
4.6	Subsidie medezeggenschap en medewerkersparticipatie	14
4.7	Beschikbaarheid stellen van persoonlijk voorschotten/kleine kas	15
4.8	Beschikbaar stellen creditcards	15
4.9	Vergelijking faciliteiten medezeggenschap	16
4.9.1	Vrijstellingen	16
4.9.2	Toelagen	17
4.9.3	Dienstauto's	17
4.9.4	Vergaderlocaties en horeca	18
<b>5</b>	<b>Ondertekening</b>	<b>19</b>



# 1 Inleiding

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 23 december 2016 een externe commissie ingesteld met als doel onderzoek te verrichten naar, een feitelijke reconstructie te geven van en antwoord te geven op 3 onderzoeksvragen met betrekking tot de Centrale ondernemingsraad van de Nationale Politie. Een van de vragen gaat over de betrokkenheid van de (voormalig) korpschef bij beslissingen ten aanzien van en het houden van toezicht op de financiën van de Centrale ondernemingsraad van de Nationale Politie. De onderzoeksc commissie kan zich laten bijstaan door andere personen indien zij dat nodig acht. De Auditdienst Rijk (ADR) is om bijstand gevraagd.

De onderzoeksc commissie verlangt meer inzicht in de opzet en het bestaan van de administratieve organisatie en de interne controle in het bijzonder waar het de financiën en het financieel beheer van de Centrale ondernemingsraad van de Nationale Politie in de periode van 1 mei 2011 tot 1 juni 2016 betreft. Expliciet onderdeel van de beschrijving zijn de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen van de (voormalig) korpschef voor het financieel beheer van de Centrale ondernemingsraad van de Nationale Politie.

## 2 Opdracht

### 2.1 Opdracht en opdrachtnemer

Dit onderzoek wordt door de Auditdienst Rijk (ADR) uitgevoerd in opdracht van de voorzitter van de onderzoekscommissie Centrale ondernemingsraad Nationale Politie in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

Bij de opdracht gaat het om de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe is de administratieve organisatie met betrekking tot de financiën van de Centrale ondernemingsraad ingericht (is deze aanwezig in de organisatie)?
- Hoe is de interne controle op de financiën van de Centrale ondernemingsraad Nationale Politie vormgegeven (bestaat deze in de organisatie)?

### 2.2 Doelstelling en overeengekomen specifieke werkzaamheden

Met deze opdracht beoogt de ADR de onderzoekscommissie Centrale ondernemingsraad Nationale Politie inzicht te verschaffen in de regels omtrent het financieel beheer betreffende de Centrale ondernemingsraad van de Nationale Politie. De ADR inventariseert de richtlijnen, instructies en voorschriften die van kracht waren met betrekking tot het financieel beheer afzonderlijk voor het tijdvak 1 mei 2011 tot 1 januari 2013 en het tijdvak 1 januari 2013 tot 1 juni 2016. Tevens betreft de ADR de aanwezige begrotingen en verantwoordingsrapportages in de beoordeling. De ADR analyseert over de aangewezen periodes op basis van de beschikbare documenten (het bestaan van) de administratieve organisatie en interne controle, met name de bevoegdheidsverdeling, de verantwoordelijkheden en de verantwoordingslijnen inzake het financieel beheer van de Centrale ondernemingsraad.

### 2.3 Object van onderzoek, afbakening en definities

Uitkomst van het onderzoek is een beschrijving van regels en regelingen die ten grondslag liggen aan het financieel beheer (van toepassing op de Centrale ondernemingsraad) en het daarbij behorende systeem van verantwoording, toezicht en control. Expliciet onderdeel van de beschrijving zijn de formele (beslissing)bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen van de korpschef aangaande het financieel beheer van de Centrale ondernemingsraad. Naast de feitelijke beschrijving benoemt de ADR tevens opvallende punten over het bestaan en werking. Waar aan de orde wordt de beschrijving aangevuld met algemene maatstaven of codes.

In het kader van het financieel beheer betreffende de Centrale ondernemingsraad van de Nationale Politie wordt onder regels en regelingen in ieder geval verstaan:

- De begroting en het budget van de Centrale ondernemingsraad in de periode mei 2011- juni 2016 en het begrotings- en verantwoordingsproces van de Centrale ondernemingsraad. De onderliggende regelgeving betreft onder andere het juridisch kader (WOR), de Ondernemingsovereenkomst (23 mei 2014), de jaarrekening, kwartaalrapportages & gesprekken, het financieel jaarverslag, het format uitvoeringsplan, inkoopregels- en contracten via Proquro en Smartstream.

- Aan de Centrale ondernemingsraad beschikbaar gestelde subsidies.
- Declaraties en facturen van de Centrale ondernemingsraad (met inbegrip van het beschikbaar gestelde persoonlijk voorschot).
- De kleine kas Centrale ondernemingsraad.
- Dienstreizen, zoals neergelegd in de procedure niet-operationele buitenlandse dienststreizen en de gedragscode niet-operationele buitenlandse dienststreizen (1 januari 2013).
- Beschikbaar gestelde betaalpassen (creditcard) al dan niet gebaseerd op het Creditcardkader (1 mei 2015).
- De medezeggenschapstoelage (gebaseerd op artikel 16 Besluit bezoldiging politie (Bbp) functioneringstoelage, artikel 19 Bbp werving en behoud april 2016 en de aanvulling op ondernemingsovereenkomst 14 maart 2016).
- Gratificaties aan leden van de Centrale ondernemingsraad.
- Vrijstellingen leden Centrale ondernemingsraad.
- Beschikbaar gestelde apparatuur in het kader van de werkzaamheden van de Centrale ondernemingsraad (mobiele telefonie, laptops, tablets, auto's).

De ADR betreft in de werkzaamheden ook de rapportage van het bureau Veiligheid, Integriteit & Klachten van het Politie Dienstencentrum.

## 2.4

### Rapportage

Met deze opdracht wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht wordt uitgevoerd. In de rapportage worden daarom enkel de feitelijke bevindingen vermeld en geen samenvattende conclusie of eindoordeel.

De opdrachtgever, de voorzitter van de onderzoekscmissie Centrale ondernemingsraad Nationale Politie, is eigenaar van de rapportage.

*De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website van het ministerie van Financiën.*

### 3 Werkzaamheden

Met de openbare accountant van de Nationale Politie is collegiaal overleg gevoerd mede om vast te stellen of en in hoeverre de werkzaamheden van de externe accountant inzicht geven in het financieel beheer van de Centrale ondernemingsraad. De ADR heeft (interview)vragenlijsten opgesteld om een beeld te vormen van het financieel beheer. In overleg met de onderzoekscommissie hebben wij het aantal te houden interviews tot een minimum beperkt en hebben wij waar mogelijk gebruik gemaakt van de bij de commissie reeds aanwezige documentatie. In het kader van de opdracht hebben wij gesproken met de manager Financial Audit van de afdeling Concernaudit i.o. en met een medewerker Financiële Uitvoeringsondersteuning van de dienst Financiën om de procedures en richtlijnen op hoofdlijnen in kaart te brengen. Op grond van dit interview hebben wij ons eerder gedane informatieverzoek aan de Nationale Politie gepreciseerd en op 19 april 2017 nog eens nader toegelicht in een gesprek met de coördinator van de afdeling financieel advies en toezicht van de directie Financiën & Control van de Nationale Politie. De gevraagde informatie is na herhaaldelijk verzoek gedurende de looptijd van ons onderzoek in de periode maart tot en met juni 2017 grotendeels ontvangen. In de tekst is aangegeven welke informatie niet is aangereikt en derhalve niet in de rapportage is verwerkt. Uitgaande van de eerder opgestelde vragenlijsten hebben wij de bij de onderzoekscommissie beschikbare informatie geanalyseerd. Voorts is een vergelijking gemaakt met de voorzieningen en faciliteiten die door enkele grote overheidsorganisaties aan de medezeggenschap ter beschikking worden gesteld.

## 4 Bevindingen

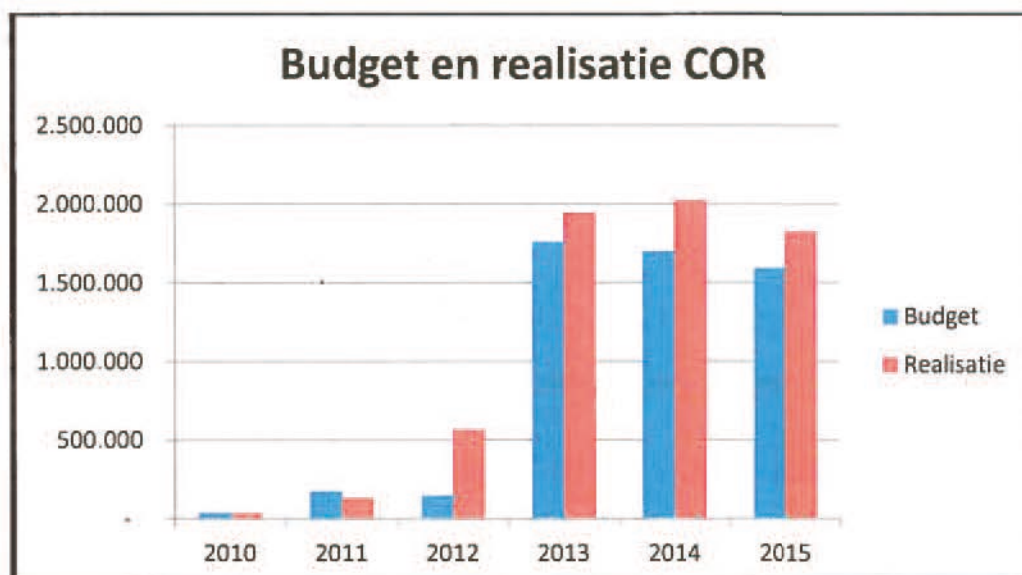
### 4.1 Administratieve Organisatie Nationale Politie

Op 1 januari 2013 ging de Nationale Politie van start. Op dat moment is er nog geen landelijke (financiële) administratie ingericht. Er is ook geen sprake van een landelijke administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB). De bemensing op de financiële functies is bij de start van de Nationale Politie nog niet gerealiseerd. Naarmate de organisatie vorm krijgt, zien wij nieuwe kaderstelling ontstaan die moet worden geïmplementeerd. Dit loopt in ieder geval door tot en met 2016. Zolang er geen nieuwe kaders zijn, geldt de situatie van voor de start van de Nationale Politie.

### 4.2 Begroting en budget

#### 4.2.1 *Begrote en gerealiseerde kosten nemen vanaf 2012/2013 sterk toe*

Op basis van de beschikbare informatie constateren wij dat vanaf 2012/2013 de begrote en gerealiseerde kosten van de Centrale ondernemingsraad sterk toenemen. In de kosten vanaf 2013 zijn naast de reguliere uitgaven ook de projectuitgaven van onder meer 'De Hark Voorbij' (eind 2012 formeel gestart), 'Medezeggenschap en medewerkersparticipatie' en het 'Landelijk project cultuurontwikkeling' opgenomen. In het staafdiagram wordt de ontwikkeling van de gebudgetteerde en gerealiseerde kosten weergegeven. De betrouwbaarheid van de opstelling kan echter niet worden gegarandeerd, omdat wij de kwaliteit van de in de begrotingsverslagen opgenomen cijferopstellingen niet hebben kunnen toetsen. Niet zeker is of onze opstelling alle relevante kosten bevat en of de rubricering juist is. Zo zijn er in de beginperiode op verschillende plaatsen administraties bijgehouden. Verder valt niet uit te sluiten dat er kosten van de Centrale ondernemingsraad op de centrale kostenplaatsen zijn verantwoord, zoals voor inhuur en opleidingen.



Documentatie met betrekking tot de beoordeling van de begroting 2010 en de goedkeuring daarvan is ons niet verstrekt en hebben wij dus niet kunnen onderzoeken. De ingediende begrotingen over 2011 en 2012 zijn door de voorzitter van de Raad van Korpschefs (RKC) zichtbaar tegen het licht gehouden en aangepast. Voor 2011 en 2012 is uitgegaan van de beschikbare

documentatie € 172.000 respectievelijk € 144.658 toegekend. De toekenningsbesluiten zelf zijn ons niet verstrekt. In het budget voor 2012, zoals toegekend door de voorzitter van de RKC, was nog geen rekening gehouden met het in het najaar 2012 formeel gestarte project 'De Hark Voorbij'. Ook was geen rekening gehouden met middelen die door het regiokorps Amsterdam-Amstelland aan de Centrale ondernemingsraad i.o. beschikbaar werden gesteld ad € 310.000 (realisatie). Niet duidelijk is of er nog door andere korpsen kosten zijn gemaakt die nog ten laste van het budget van de Centrale ondernemingsraad hadden moeten komen. Een voorstel van de Centrale ondernemingsraad i.o. (laat in 2012 ontvangen) om het budget voor 2012 duidelijk op te hogen is niet gehonoreerd (het begrote bedrag betrof, volgens annotatie ten behoeve van informeel overleg tussen korpschef en dagelijks bestuur Centrale ondernemingsraad van 31 januari 2013, € 550.000). Bij overschrijding van het budget komen de kosten ten laste van de werkgever indien deze vooraf heeft ingestemd met het maken van deze kosten. Voor de kosten van het project 'De Hark Voorbij' heeft vooraf geen instemming plaatsgevonden door de voorzitter van de RKC.

#### 4.2.2

##### *Project 'De Hark Voorbij'*

Eén van de doelen van de reorganisatie van de Nationale Politie is het komen tot een gedragsverandering. De uitwerking van dit proces ligt volgens het Realisatieplan<sup>1</sup> primair bij leidinggevenden op alle niveaus, met een sterke regierol van de korpsleiding en de leidinggevenden van de eenheden en het Politie Dienstencentrum. In het Realisatieplan wordt als voorbeeld hiervan de pilot 'De Hark Voorbij' genoemd. De Centrale ondernemingsraad is de initiatiefnemer van deze pilot. Een belangrijk uitgangspunt van de Centrale ondernemingsraad was om met het uitvoeren van de pilot het formele advies op het Inrichtings- en Realisatieplan van de Nationale Politie te verrijken met intelligentie vanaf de werkvloer. Toen de uitvoering van de pilot vertraging opliep door onder meer onduidelijkheden over de uit te voeren activiteiten, verantwoordelijkheden, financiën en discussies over de aanbesteding, zijn de uitgangspunten van het project 'De Hark Voorbij' bijgesteld. Eind 2012 concentreert 'De Hark Voorbij' zich op het vergroten van de professionele ruimte van de diender. Het gaat daarbij niet om de inrichting van de organisatie, maar om de manier van werken in de praktijk. De Centrale ondernemingsraad heeft een plan van aanpak opgesteld om te komen tot een collectief leer- en ontwikkelproces, waarbij de kennis en het vakmanschap van de politievakman wordt gemobiliseerd om op consistente wijze invulling te geven aan die ruimte. Niet duidelijk is waarom gekozen is om de eerste verantwoordelijkheid van dit ontwikkeltraject bij de Centrale ondernemingsraad i.o. te laten. Het oplijnen en doorvoeren van cultuur en gedragverandering is immers geen specifieke WOR aangelegenheid. Wel een taak waar de Centrale ondernemingsraad een belangrijke rol in kan vervullen.

#### 4.2.3

##### *Periode voor 1 januari 2013*

In de jaren voorafgaand aan de start van de Nationale Politie fungeert een voorloper van de Centrale ondernemingsraad. Dit op landelijk niveau functionerende gremium kent via vertegenwoordiging een juridische status. De Centrale ondernemingsraad i.o. krijgt adviesrecht met betrekking tot het Inrichtingsplan en Realisatieplan. De Centrale ondernemingsraad i.o. is op dat moment administratief opgehangen onder de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN). De VtsPN wordt primair bekostigd door de 26 politiekorpsen. Het ministerie initieert en ondersteunt met specifieke bijdragen. De voorzitter van het bestuur van VtsPN en tevens voorzitter van de RKC is verantwoordelijk voor de processen van de VtsPN als ook voor de bovenregionale

<sup>1</sup> Het Realisatieplan Nationale Politie beschrijft de vorming van de Nationale Politie

budgetten. Uit dien hoofde is de voorzitter ook verantwoordelijk voor het budget van de Centrale ondernemingsraad i.o.

Onder verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Politie in oprichting van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) zijn de nodige voorbereidende activiteiten uitgevoerd om te komen tot een kwartiermakerorganisatie Nationale Politie. Per 1 mei 2011 is de kwartiermaker (beoogd korpschef) aangesteld. Onder verantwoordelijkheid van de minister i.c. de directeur-generaal Politie in oprichting is de kwartiermaker van start gegaan met het ontwikkelen van een inrichtingsplan en realisatieplan voor de opbouw van de nieuwe politieorganisatie. De kwartiermakerorganisatie wordt vanuit het ministerie van VenJ bekostigd. De kwartiermaker werd tot de inwerkingtreding van de nieuwe politiewet binnen het ministerie beheersmatig beschouwd als ware hij hoofd van dienst. De programmakosten bedragen circa €15 mln. (€ 4 mln. beschikbaar via het ministerie (kwartiermakerorganisatie) en € 11 mln. beschikbaar via VtsPN). De kwartiermaker gaat in deze periode (2011 tot 2013) nog niet over het budget van de Centrale ondernemingsraad i.o.

In 2010 is een werkgroep faciliteiten ingesteld. In deze werkgroep participeren vertegenwoordigers vanuit de RKC, het ministerie van BZK/VenJ, de VtsPN en de bonden. Deze werkgroep adviseert de RKC over faciliteiten. De bureaunkosten zijn om niet ter beschikking gesteld. Uit gespreksverslagen van de RKC met de Centrale ondernemingsraad i.o. blijkt dat de RKC enkele malen op de rem is gaan staan en alle structurele faciliteiten afwijst, omdat men niet vooruit wil lopen op de nieuwe organisatie. De Centrale ondernemingsraad i.o. wordt in de periode 2010 en 2011 in gelijke mate door het ministerie en door de RKC (bovenregionaal financieringsfonds) gefinancierd. Het ministerie van BZK/VenJ heeft voor 2010 en 2011 € 20K respectievelijk € 56K bijgedragen. Voor 2012 is van de zijde van het dan verantwoordelijk ministerie (VenJ) geen bijdrage meer verstrekt (mede in verband met het verwachte oprichtingsmoment 1-1-2012 van de nieuwe organisatie).

#### 4.2.4 *Periode na 1 januari 2013*

Met de officiële start van de Nationale Politie (dag 1) zijn de 25 regionale korpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de VtsPN opgegaan in één korps. De Nationale Politie ontvangt elk jaar ten laste van de begroting van VenJ ruim € 5 miljard aan bijdragen die intern dienen te worden toegedeeld. Hierbij maakt de Nationale Politie gebruik van bestedings-/beheersplannen. Vanaf 2013 wordt er gewerkt met aanschrijvingen (met ingang van 2014 compleet met te gebruiken formats). Alle budgethouders zijn gehouden de formats in te vullen en hierin aan te geven waarvoor de aangevraagde middelen nodig zijn en welke prestaties met de inzet van de middelen zullen worden geleverd. De directie Financiën & Control beoordeelt de plannen en past deze zo nodig (in overleg met budgethouder) aan. Het Korpsleidingsoverleg stelt de in de plannen voorkomende bestedingen vast. De directie Financiën & Control geeft vervolgens de budgetten vrij en stelt de toekenningsbrieven op. In geval van verklaarbare/noodzakelijke afwijkingen wordt via wijzigingsbrieven het budget aangepast door de directie Financiën & Control. Deze zijn er in ieder geval voor de grotere budgetten (met name binnen het Politie Dienstencentrum). De diepgang van de bestedings-/beheersplannen is in de eerste jaren beperkt (2013/2014). Dit werkt door naar de mogelijkheid om de plannen inhoudelijk te beoordelen en de uitvoering hiervan te monitoren. De Nationale Politie heeft de bestedings-/beheersplancyclus stapsgewijs op een hoger niveau gebracht.

Binnen de Nationale Politie hoeven in enig jaar opgelopen tekorten in zijn algemeenheid niet in een ander jaar te worden ingelopen. De vanuit financieel oogpunt belangrijkste budgetten zijn de centrale budgetten binnen het Politie

Dienstencentrum. Het gaat daarbij om de budgetten van de dienst HRM (P-kosten excl. variabele P-kosten), de dienst Facility Management (huisvesting, facilitaire services, wagenpark, e.d.), de dienst Informatie Management en de dienst ICT (informatievoorziening). Het budget voor de directie Korpsstaf is in vergelijking hiermee beperkt. Het budget voor de Centrale ondernemingsraad is ondergebracht bij de directie Korpsstaf. Het budgethouderschap voor de onderdelen van de korpsstaf ligt bij de directeur Korpsstaf. De voorzitter en secretaris van de Centrale ondernemingsraad zijn vanaf 2013 als prestatieverklaarder aangewezen voor de gecreëerde kostenplaats(en) binnen het financiële systeem. Begin 2016 wordt er gesproken over het toewijzen van het budgethouderschap aan de voorzitter van de Centrale ondernemingsraad, maar dit is niet in 2016 geëffectueerd. De Centrale ondernemingsraad had van 2013 tot en met 2016 de volledige vrijheid van handelen binnen het budget.

Elke 3 maanden (nu 4 maanden) wordt door de directie Financiën & Control een uitputtingsrapportage (met verwacht beloop) opgesteld voor de korpsleiding. Deze rapportage vormt ook mede de basis voor de periodieke rapportage aan het ministerie van VenJ. Maandelijks wordt een rapportage op hoofdlijnen opgesteld voor de budgethouders.

De korpschef is het formele aanspreekpunt van de Centrale ondernemingsraad en budgetverantwoordelijk. Verder gaat hij over de sturing en het toezicht op de redelijkheid van de uitgaven van de Centrale ondernemingsraad. Voor het begrotings- en verantwoordingsproces laat de korpschef zich vertegenwoordigen door de directeur Korpsstaf. Vanaf begin 2013 voert de directeur Korpsstaf kwartaalgesprekken met de voorzitter van de Centrale ondernemingsraad. De afspraken uit de eerste twee kwartaalgesprekken in 2013 tussen de directeur Korpsstaf en de voorzitter van de Centrale ondernemingsraad worden bevestigd door de korpschef. Of deze handelwijze ook daarna is gevolgd, is ons niet bekend. Tijdens de begrotingsgesprekken worden afspraken gemaakt over het indienen van begrotingen/bestedingsplannen, het gebruik van de eigen (vergader)faciliteiten en processen van de Nationale Politie en wordt ook de financiële uitputting en de realisatie besproken. Uit de gesprekken blijkt dat de directeur Korpsstaf herhaaldelijk het initiatief neemt om meer grip te krijgen op de bestedingen door de Centrale ondernemingsraad. De Centrale ondernemingsraad komt de gemaakte afspraken herhaaldelijk niet na. Aan het niet naleven van gemaakte afspraken door het dagelijks bestuur van de Centrale ondernemingsraad worden geen duidelijke consequenties verbonden. Begrotingen worden herhaaldelijk te laat ingediend en kennen niet altijd een voldoende onderbouwing. Verantwoordingen worden door de Centrale ondernemingsraad (regelmatig) niet van een toereikende toelichting voorzien. Begrotingen worden in een aantal gevallen niet formeel goedgekeurd, maar worden ook niet (deels) afgekeurd. In een enkel geval (2015) wordt er een budget toegekend zonder dat er een (inhoudelijke) begroting is ingediend. Aan budgetoverschrijdingen worden geen concrete gevolgen verbonden door de korpschef of de directeur Korpsstaf als zijn vertegenwoordiger. De korpschef stelt als eindverantwoordelijke voor het budget bij (dreigende) overschrijdingen geen vorm van voorafgaand toezicht in.

Uit de verslagen en overige ontvangen informatie wordt niet duidelijk met welke diepgang de directeur Korpsstaf naar de redelijkheid van de aan te gane verplichtingen en facturen heeft laten kijken. Uit de verslagen blijkt wel dat door de Centrale ondernemingsraad veelvuldig is afgeweken van de binnen de Nationale Politie geldende richtlijnen voor inkopen en aanbesteden. Zie verder paragraaf 4.4. De voormalige directeur Korpsstaf heeft ons aangegeven dat hij heeft geworsteld met zijn rol als vertegenwoordiger van de bestuurder waar het de begroting en verantwoording betreft. De directeur Korpsstaf is van mening



dat hij op basis van artikel 5.3 van de Ondernemingsovereenkomst slechts marginale mogelijkheden heeft om de doelmatigheid van de uitgaven te toetsen. Artikel 5.3 vermeldt alleen dat de begroting van de Centrale ondernemingsraad wordt vertaald naar een budget en dat de Centrale ondernemingsraad over de uitvoering van dit budget verantwoording moet afleggen aan de bestuurder. In het bestedingsplan 2014 meldt de directeur Korpsstaf, gelet op zijn worsteling, dat hij voor de onderdelen Centrale ondernemingsraad en De Hark Voorbij slechts de rol van administratiekantoor vervult. Ons is geen informatie verstrekt over hoe de korpsleiding met dit signaal is omgegaan.

De begroting van de Centrale ondernemingsraad volgt tot 1-1-2016 de (algemene) budgetstructuur van de Nationale Politie. De mate van toelichting wisselt sterk. Met ingang van 2016 wordt de begroting ingericht naar onderliggende commissies. Onder deze begroting liggen redelijk gespecificeerde deelbegrotingen per commissie. Of deze deelbegrotingen ook formeel aan de directeur Korpsstaf zijn aangeboden kon uit de aan ons ter beschikbaar gestelde stukken niet worden opgemaakt.

#### **4.3 Formele afspraken Centrale ondernemingsraad en korpsleiding**

De Centrale ondernemingsraad heeft vanaf de start van de Nationale Politie in overleg met de bestuurder een eigen begroting ingediend. De korpschef stelt op basis van de ingediende begroting een budget ter beschikking. De Centrale ondernemingsraad mocht vrijelijk over het budget beschikken. De voorzitter van de Centrale ondernemingsraad dient verantwoording af te leggen over het gebruik van de beschikbare middelen. Op 23 mei 2014 worden de afspraken over budget en overige faciliteiten in de Ondernemingsovereenkomst tussen de voorzitter van de Centrale ondernemingsraad en de Korpschef geformaliseerd. Ook wordt afgesproken dat de kosten voor het raadplegen van externe deskundigen, de kosten van gerechtelijke procedures, de kosten in verband met ondersteuning en de kosten voor scholing en vorming van de Centrale ondernemingsraad rechtstreeks in het budget van de Centrale ondernemingsraad op te nemen. Dit budget maakt onderdeel uit van het budget van de directeur Korpsstaf. De Ondernemingsovereenkomst treedt met terugwerkende kracht per 1 januari 2014 in werking.

Wij stellen vast dat in de Ondernemingsovereenkomst een bepaling ontbreekt dat gebruik dient te worden gemaakt van de faciliteiten van het korps en dat wanneer dit aantoonbaar niet mogelijk is, dit vooraf met de bestuurder wordt besproken. Bij de faciliteiten gaat het onder meer om het gebruik van de eigen vergaderruimtes, catering en ICT-ondersteuning. Ook ontbreekt de voorwaarde dat de interne richtlijnen en procedures van het korps dienen te worden gevolgd, tenzij het om een specifieke WOR aangelegenheid gaat (waarbij bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van de Centrale ondernemingsraad in het geding is).

In de begroting van de Centrale ondernemingsraad zijn de kosten voor de inhuur van externe deskundigen opgenomen. Deze kosten zijn vooraf slechts beperkt te schatten. Door het opnemen van deze kosten in het deelbudget voor de Centrale ondernemingsraad vindt geen afstemming vooraf plaats over financiële consequenties van deze inhuurbehoefte. Immers de Centrale ondernemingsraad heeft toestemming om vrijelijk over het budget te beschikken.

Naast deze 'reguliere' kosten voor de Centrale ondernemingsraad zijn ook de budgetten voor drie projecten in het budget voor de Centrale ondernemingsraad opgenomen, te weten: 'De Hark Voorbij' (cultuur en gedrag), 'Landelijk project cultuurontwikkeling' en 'Medezeggenschap en medewerkersparticipatie'. Over kosten te maken voor het project 'De Hark Voorbij' en wat hier concreet tegenover staat (de resultaten) zijn niet zoals voor een project te doen gebruikelijk vooraf harde afspraken gemaakt. Het aanspreekpunt voor de Centrale

ondernemingsraad voor het project De Hark Voorbij is (als portefeuillehouder) een lid van de korpsleiding. Ondanks de grote zorgen over de beheersing van dit project gaat dit project eind 2012 onder regie van de Centrale ondernemingsraad van start.

De kosten voor het project 'Medezeggenschap en medewerkersparticipatie' zijn begrensd door de van de zijde van de Stichting Arbeidsmarkt en Opleiding Politie opgelegde verplichtingen en de omvang van de verkregen subsidie en de toegezegde cofinanciering van de zijde van de Nationale Politie. De te bereiken resultaten met het 'Landelijk project cultuurontwikkeling' en de middelen die hiervoor in gedurende de looptijd van het project beschikbaar zijn, zijn ons niet bekend.

#### **4.4 Inkopen en aanbesteden**

Het korps beschikt over inmiddels over een sluitend geheel aan procedurebeschrijvingen waar het inkopen en aanbestedingen betreft die de EU-drempel overtreffen. Een belangrijke stap in het geheel is het verplicht raadplegen van het inkooploket binnen de dienst Facility Management van het Politie Dienstencentrum voor opdrachten > € 20.000 inclusief BTW.

De Centrale ondernemingsraad is van mening dat het op grond van geldende jurisprudentie niet hoeft te voldoen aan interne inkoopregels en regelgeving op gebied van (EU-)aangeboden en heeft om deze reden geen of slechts in beperkte mate gevolg gegeven aan verzoeken om de inkopen via geldende procedures te laten verlopen. Ook binnen andere onderdelen van de Nationale Politie wordt er (om operationele redenen) 'buiten inkoop om' ingekocht. Dit is één van de redenen (niet de belangrijkste) waardoor het bedrag aan rechtmatigheidsfouten bij inkopen en aanbestedingen voor de Nationale Politie als geheel nog steeds erg hoog is. De jurisprudentie (Rb Den Haag, 21-06-2012, LJN BX3087) leert dat de uitzonderingen voor een Centrale ondernemingsraad alleen gelden voor specifieke "WOR"-aangelegenheden. Voor alle overige inkopen en aanbestedingen geldt dat een Centrale ondernemingsraad de interne regels van de organisatie i.c. de Nationale Politie dient te volgen.

Een gevolg van het buiten het reguliere proces inkopen en aanbesteden is dat de bestedingen van de Centrale ondernemingsraad in periode 2013 t/m 2016 door de budgethouder alleen achteraf op hun 'redelijkerwijs noodzakelijke' karakter konden worden beoordeeld. Hier komt bij dat het inzicht in de kosten zijn beperkingen kende. Dit laatste is veroorzaakt door de in de budgetten en administratie aangebrachte verdichtingen om de ingerolde administraties van de regio's, VtsPN en KLPD tot een beheersbaar geheel te smeden.

#### **4.5 Dienstreizen binnen- en buitenland**

Binnen de Nationale Politie geldt dat voor dienstreizen vooraf toestemming moet worden gevraagd bij de hiërarchisch leidinggevende. De praktijk is dat dit alleen gebeurt voor dienstreizen binnenland die buiten het algemene stramen vallen en voor dienstreizen buitenland.

Op 1 januari 2015 is binnen de Nationale Politie het HR-systeem Youforce in gebruik genomen. De organisatie heeft haar processen op het gebruik van dit systeem aangepast. De in het systeem aangebrachte geprogrammeerde controles gericht op dienstreizen, blijken (naar is meegedeeld) niet voldoende om het risico op fouten te beheersen. Maatregelen rondom het systeem zijn daarom noodzakelijk.

De budgethouders dienen de bestedingen te toetsen aan het goedgekeurde bestedingsplan. Ingeval van declaraties, variabele beloningen lopen deze via het budget van de direct hiërarchisch verantwoordelijke manager. Omdat de leden

van de Centrale ondernemingsraad vanuit alle geledingen van de Nationale Politie komen, is het lastig om het 'redelijkerwijs noodzakelijke' karakter van de kosten te beoordelen. In een aantal gevallen is de groep waarvoor de manager verantwoordelijk is aanzienlijk, in ieder geval te groot om alle declaraties in detail te kunnen beoordelen. De kosten van dienstreizen maken geen deel uit van het budget van de Centrale ondernemingsraad. Dit geldt overigens ook voor de salariskosten en andere declaraties.

Voor buitenlandse dienstreizen geldt binnen de Nationale Politie onder meer het Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie en de procedure niet-operationele buitenlandse dienstreizen. Voor niet-operationele dienstreizen geldt dat deze te allen tijde functioneel, nuttig en noodzakelijk zijn en dat toestemming nodig is van het bevoegd gezag binnen de eigen lijn. Alle niet-operationele buitenlandse dienstreizen dienen vooraf te worden aangemeld bij de afdeling Internationale Samenwerking van de Directie Operatiën, die de aanvragen toetst aan de beleidskaders. Bij twijfel wordt de aanvraag voorgelegd aan de korpsleiding. Met betrekking tot meereizende partners geldt dat het meereizen van de partner, gezinsleden of derden niet is toegestaan, tenzij dit op uitnodiging van de ontvangende partij is en het belang van het korps daarmee gediend is. Bij een buitenlandse dienstreis namens het korps bestaat de delegatie uit maximaal 3 functionarissen. Vliegtickets worden door het korps rechtstreeks bij de vliegtuigmaatschappijen ingekocht (activiteit dienst Facility Management).

Deze regelgeving is voor zover zijn onafhankelijkheid niet in het geding is ook van toepassing op de Centrale ondernemingsraad. Indien er gereisd dient te worden in verband met een specifieke "WOR"-aangelegenheid kan de Centrale ondernemingsraad gelet op de jurisprudentie zichzelf de opdracht verlenen.

Uit het interne onderzoek door het bureau Veiligheid, Integriteit & Klachten van het Politie Dienstencentrum blijkt dat de voorzitter van de Centrale ondernemingsraad en de administratief-secretarieel medewerkster toegevoegd aan de Centrale ondernemingsraad met toestemming van de plaatsvervangend korpschef een dienstreis naar Curaçao van 1 mei 2016 tot en met 11 mei 2016 hebben gemaakt. Zij hebben zich laten vergezellen door hun partner op deze dienstreis. De rapportage van het bureau Veiligheid, Integriteit & Klachten vermeldt niet of meereizen van de partners op uitnodiging is gebeurd en of het in belang van het korps was.

#### **4.6 Subsidie medezeggenschap en medewerkersparticipatie**

In de periode 2013/2014 werd het aanvragen van subsidies niet centraal gecoördineerd. Eind 2014 en begin 2015 is de verantwoordelijkheid voor het aanvragen, monitoren en afhandelen bij de afdeling Financiële Beleidsondersteuning van de dienst Financiën van het Politie Dienstencentrum komen te liggen en wordt de eventueel benodigde controleverklaring door de eigen openbare accountant afgegeven. Tot 2015 werd de te ontvangen subsidie niet altijd in het beschikbare budget voor een onderdeel verwerkt. Dit is vanaf 2015 wel het geval (al dan niet via een wijziging). De interne verantwoording over de inzet van subsidiegelden loopt via de maandrapportage. De externe verantwoording over het gebruik van de subsidiegelden hangt nauw samen met de wensen van de verstrekker.

De korpschef heeft in januari 2013 ten behoeve van het dagelijks bestuur van de Centrale ondernemingsraad subsidie aangevraagd bij de Stichting Arbeidsmarkt en Opleiding Politie (SAOP) voor het project medezeggenschap en medewerkersparticipatie. Het is de Centrale ondernemingsraad die de aanvraag (met gespecificeerde begroting) heeft voorbereid. Het is ook de Centrale ondernemingsraad die inhoudelijk verantwoording aflegt en de problemen met de

belangstelling, accent en doelgroepverschuivingen toelicht. De financiële afrekening met controleverklaring is in december 2015 ingediend door de directeur Financiën van de Nationale Politie.

Wij zien dat er sprake is geweest van een duidelijke onderbesteding: toegekend (rekening houdend met cofinanciering) € 345.825, bevoorschot € 172.913, gerealiseerd € 99.449. Tijdens de kwartaalgesprekken met de Centrale ondernemingsraad is de uitputting van de subsidie slechts zijdelings aan de orde geweest. Pas in 2015 wordt hier in het kader van de afwikkeling indringender naar gekeken. Het project lijkt na december 2015 nog door te lopen.

#### **4.7 Beschikbaarheid stellen van persoonlijk voorschotten/kleine kas**

In 2013, 2014 en deels in 2015 wordt er nog (ten dele) gesteund op de oude processen en systemen van de oude regiokorpsen. Binnen de regio's werden er in het verleden persoonlijke voorschotten verstrekt. Het ging daarbij om eenmalige en doorlopende voorschotten. Voor de afrekening van de voorschotten dienden verzamellijsten met bijbehorende bewijsstukken te worden overgelegd. In hoeverre interne controle op de persoonlijke voorschotten heeft plaatsgevonden is ons niet bekend, omdat hierover geen informatie is verstrekt. Aangegeven is dat het beleid binnen de Nationale Politie is, dat geen algemene persoonlijke voorschotten (meer) worden verstrekt. Wanneer dit beleid is ingegaan is ons niet bekend, omdat wij hieromtrent geen informatie hebben ontvangen.

Tot de tweede helft 2014 maakt de voorzitter van de Centrale ondernemingsraad gebruik van een door de regiopolitie Amsterdam-Amstelland reeds in 2011 beschikbaar gesteld persoonlijk voorschot. Het persoonlijk voorschot wordt door de voorzitter gebruikt als kleine kas. Uit het interne onderzoek door het bureau Veiligheid, Integriteit & Klachten van het Politie Dienstencentrum komt naar voren dat het voorschot in de tweede helft van 2014 onder de verantwoordelijkheid van de directeur Korpsstaf wordt gecontinueerd. De omvang van € 2.000 blijft ongewijzigd. Het voorschot werd aangevuld op het moment dat er een verantwoording van de uitgaven plaatsvond. Het interne onderzoek maakt ook duidelijk dat er achterstanden zijn geweest in de verantwoording en afrekening van het persoonlijk voorschot.

#### **4.8 Beschikbaar stellen creditcards**

De Nationale Politie beschikt met ingang van 1 mei 2015 over een kader voor het ter beschikking stellen en het gebruik van creditcards. In dit kader staat helder aangegeven waarvoor de kaart mag worden gebruikt en waarvoor niet. Ook wordt in het kader beschreven op welke wijze en binnen welke termijn er verantwoording moet worden afgelegd over de bestedingen en hoe hierop door de Nationale Politie wordt toegezien. Als de houder van de creditcard de door politie gestelde verplichtingen niet nakomt heeft de Nationale Politie de mogelijkheid om de uitgaven die met de creditcard zijn gedaan op betrokkene te verhalen en de creditcard in te trekken.

In de praktijk bleek dat het creditcardkader nog een nadere uitwerking behoefde. Bijvoorbeeld hoe in concrete gevallen om te gaan met overtredingen van de verplichtingen uit het creditcardkader. Uit onderzoek van de afdeling Concernaudit i.o. (2016) en de dienst Financiën (2017) komt naar voren dat de Nationale Politie de eigen bedrijfsvoeringsprocessen inmiddels heeft aangescherpt. Dit leidt ertoe dat niet onderbouwde en/of niet zakelijke kosten via het salaris worden verrekend. In 2016 kent het creditcardbeheer binnen de Nationale Politie nog een aantal aandachtspunten, de belangrijkste zijn:

- het juist bepalen van de doelgroep waar de cardhouder toe hoort. Dit is van belang voor de soort en de hoogte van de uitgaven die met de card mogen worden gedaan en de hoogte van de bestedingslimiet;
- de tijdige indiening van de declaraties;
- het vaststellen van de zakelijkheid van de uitgaven. Dit blijkt lastig omdat bij het declaratieformulier en/of op de bonnen niet hoeft te worden toegelicht waarvoor de uitgave is gedaan;
- het gebruik van de card voor de uitgaven van anderen (collega's) zonder dat dit expliciet is toegestaan.

Met de inwerkingtreding van het Creditcardkader politie zijn alle eerdere kaders of afspraken van voormalige korpsen en VtsPN komen te vervallen. Niet duidelijk is of dit laatste ook geldt voor de sinds de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 door de Nationale Politie zelf gemaakte afspraken.

De voorzitter van de Centrale ondernemingsraad heeft zijn creditcard - uitgaande van getekende gebruikersovereenkomst - op 30 april 2015 ontvangen. Voor deze periode had de voorzitter van de Centrale ondernemingsraad geen creditcard voor de invulling van zijn voorzittersfunctie.

De tot het Creditcardkader politie behorende aanvraagformulier bevat een sectie waarin dient te worden aangegeven waarom de creditcard voor het werk nodig is. In deze sectie dient ook de reden te worden vermeld als er een bestedingslimiet groter dan € 2.500 is vereist. De aanvraag van de card voor de voorzitter van de Centrale ondernemingsraad (met limiet € 10.000) bevat geen motivering. Niet duidelijk is of de dienst Financiën voor deze card een advies voor de Korpschef heeft opgesteld.

## 4.9 Vergelijking faciliteiten medezeggenschap

### 4.9.1 *Vrijstellingen*

In de ondernemingsovereenkomst is vastgelegd dat de leden van het dagelijks bestuur (7 in getal) volledig functioneel zijn vrijgesteld. Daarnaast kunnen ook andere leden van de Centrale ondernemingsraad vanwege hun rol/functie binnen de Centrale ondernemingsraad volledig functioneel worden vrijgesteld. Ook de combinatie van lid van de Centrale ondernemingsraad en de ondernemingsraad van de eenheid kan leiden tot een volledige vrijstelling. In maart 2015 gaat de korpschef akkoord met een uitbreiding van het aantal overige leden tot 20 die functioneel volledig zijn vrijgesteld. Daarnaast zijn er nog 5 overige leden die gedeeltelijk zijn vrijgesteld. Dit moet worden gezien in de context van een periode die zich kenmerkt door veel (politieke) tempodruk en politieke opportuniteit om te komen tot een nieuw nationaal politiebestedel. De Centrale ondernemingsraad was een van de bouwstenen in het nieuwe nationale politiebestedel.

Wij hebben een vergelijking gemaakt met de organisatie van de medezeggenschap bij twee andere grote uitvoeringsorganisaties binnen de Rijksoverheid: KMAR (Defensie) en Douane (Belastingdienst). Hierbij merken wij op dat deze uitvoeringsorganisaties recentelijk niet te maken hebben gehad met een vergelijkbare grootschalige reorganisatie zoals bij de Nationale Politie. Bij de twee uitvoeringsorganisaties zijn de leden van het dagelijks bestuur (voorzitter en plv. voorzitter) volledig vrijgesteld. Daarnaast is een enkel lid bij deze organisaties ook 100% vrijgesteld door een combinatie van activiteiten. Bij de politie ligt het aantal volledige vrijstellingen in vergelijking met de twee andere uitvoeringsorganisaties vele malen hoger.

Het contact met de werkvloer wordt binnen de politie onder meer gerealiseerd door de instelling van medezeggenschapscommissies. Dit komt overeen met de praktijk bij de twee andere uitvoeringsorganisaties.

#### 4.9.2

##### *Toelagen*

In de ondernemingsovereenkomst is in artikel 4 lid 2 bepaald dat alle leden van de Centrale ondernemingsraad financieel worden gecompenseerd voor inkomensderving. Aanvullend ontvangt ieder functioneel vrijgesteld lid een toelage op grond van artikel 16 Besluit bezoldiging politie (Bbp). In de ondernemingsovereenkomst artikel 4 lid 5 is de omvang van de toelage conform artikel 16 Bbp vastgesteld op 6%, 9% en 12% van het voor de ambtenaar geldende maximumsalaris. Een voorwaarde van artikel 16 Bbp is, dat wordt vastgesteld dat de ambtenaar aan wie een toelage voor een langere duur wordt toegekend de functie zeer goed of uitstekend vervuld. Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe de politie hieraan invulling heeft gegeven. Verder lijken de leden 2 en 5 van artikel 4 gedeeltelijk dezelfde financiële nadelen te compenseren.

Op 14 maart 2016 wordt de systematiek van aanvullende toelagen gewijzigd. Alle leden van de Centrale ondernemingsraad ontvangen vanaf 1 maart 2016 een toelage. De toelage is niet meer gekoppeld aan de functionele vrijstelling. De omvang van de toelage bedraagt € 450 bruto per maand voor het dagelijks bestuur en € 300 bruto per maand voor de overige leden. De toelage is verstrekt op basis van artikel 19 Bbp (werving & behoud). De toelage wordt verstrekt naar rato bij parttime arbeidsduur. Een aantal leden behoudt de toelage op grond van artikel 16 Bbp omdat deze hoger is.

Bij de twee ter vergelijking genomen uitvoeringsorganisaties worden geen maandelijkse medezeggenschapstoelagen verstrekt.

#### 4.9.3

##### *Dienstauto's*

Tot de vorming van de Nationale Politie worden faciliteiten toegekend overeenkomstig de op dat moment bestaande richtlijnen. Uit documentatie blijkt dat de Centrale ondernemingsraad i.o. onder meer vraagt om toegeruste dienstauto's, maar dat de voorzitter van de RKC daar niet in mee gaat. Na de vorming van de Nationale Politie wordt er wel mee ingestemd. In de ondernemingsovereenkomst van 23 mei 2014 is bepaald dat aan de functioneel vrijgestelde leden van de COR een middenklasse dienstauto ter beschikking wordt gesteld die aan nader te bepalen eisen dient te voldoen.

Het huidige dienstautobeleid is op 1 juli 2014 in werking getreden (tezamen met overgangsmaatregelen voor de afbouw van het privégebruik). Binnen de gehele Nationale Politie mogen dienstauto's niet privé worden gebruikt. Er hoeft ook geen rittenboek te worden bijgehouden. Dit laatste is naar ons is meegedeeld gebaseerd op een afspraak met de Belastingdienst, welke niet door ons is ontvangen. Het permanent verstrekken van dienstauto's is gekoppeld aan de functie of aan tijdelijk opgedragen werkzaamheden en wordt gezien vanuit de doelmatigheid (zoals o.m. verwachte aantal te rijden kilometers, frequentie van gebruik per week, onvoorspelbaarheid inzet). Uitgangspunt is verder dat de gebruiker geen enkele bemoeienis heeft met de aankoop en het beheer van de dienstauto en dat afwijkingen van de standaard dienstauto door het diensthoofd Facility Management (na overleg met directeur Facility Management) moeten worden geaccordeerd.

Bij KMAR (Defensie) en de Douane (Belastingdienst) gelden dezelfde regels voor leden van de medezeggenschap als voor het reguliere personeel. Een dienstreis wordt met het openbaar vervoer gemaakt, tenzij dienstvervoer beschikbaar en aantoonbaar doelmatiger is. Indien een dienstauto voordeliger is, kan het

bevoegd gezag besluiten om een auto ter beschikking te stellen. Dienstauto's mogen ook bij deze onderdelen niet privé worden gebruikt.

#### 4.9.4

##### *Vergaderlocaties en horeca*

Zoals in paragraaf 4.3 staat beschreven ontbreekt in de ondernemingsovereenkomst een bepaling dat gebruik dient te worden gemaakt van de faciliteiten van het korps, zoals eigen vergaderruimtes en catering. Uit de rapportage van het bureau Veiligheid, Integriteit & Klachten van het Politie Dienstencentrum blijkt dat de totale uitgaven van de Centrale ondernemingsraad in de periode 2013-2016 besteed aan kosten die te relateren zijn aan vergaderingen (incl. overnachtingen) 'buiten de deur' ruim € 1 mln. bedragen.

Bij de twee ter vergelijking genomen andere uitvoeringsorganisaties binnen het Rijk is het beleid dat op eigen vergaderlocaties wordt vergaderd en bijeenkomsten zoveel mogelijk op de eigen locatie worden gehouden. Volgens mededeling is dit ook nagenoeg altijd het geval.

## 5 Ondertekening

Den Haag , 15 juni 2017

*W.G.*

P. Scholte RA  
Directeur Auditdienst Rijk



---

**Auditdienst Rijk**

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00

## BIJLAGE 3

### VERANTWOORDING

De opdracht van de minister van Veiligheid en Justitie is met de publicatie van dit onderzoeksrapport uitgevoerd. De Onderzoekscommissie legt in deze bijlage verantwoording af over de door haar bij dit onderzoek gehanteerde werkwijze.

#### *Onderzoeksaanpak*

Dit onderzoek is een feitelijke reconstructie aan de hand van documentenstudie en gesprekken. De Onderzoekscommissie heeft dit gedaan binnen het kader van haar onderzoeksopdracht zoals die in het Instellingsbesluit en in hoofdstuk 1 staat vermeld.

Op 16 november 2016 vond een algemeen overleg van de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie plaats met de minister van Veiligheid en Justitie. De minister van Veiligheid en Justitie heeft de Onderzoekscommissie het verslag van dit overleg doen toekomen. De in dit overleg gestelde vragen heeft de Onderzoekscommissie bij haar onderzoek betrokken.

#### *Documentenstudie*

De Onderzoekscommissie heeft vele soorten documenten bestudeerd die het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Nationale Politie en de COR de Onderzoekscommissie ter beschikking hebben gesteld. Daarnaast heeft de Onderzoekscommissie ook zelf nog informatie verzameld. Aldus heeft de Onderzoekscommissie toegang gekregen tot een zeer omvangrijke hoeveelheid informatie. Nooit kan echter met volstrekte zekerheid worden gezegd dat deze informatie daarmee volledig is. Weliswaar is veel informatie schriftelijk vastgelegd, maar ook is de nodige informatie mondeling uitgewisseld.

#### *Onderzoek van de ADR*

De Onderzoekscommissie heeft de ADR opdracht gegeven tot een onderzoek naar de administratieve organisatie bij de Nationale Politie met betrekking tot de financiën van de COR en de vormgeving van de interne controle op de financiën van de COR. Dit rapport is in bijlage 2 opgenomen.

#### *Oproep tot melden*

Op 12 januari 2017 heeft de secretaris-generaal van het ministerie van Veiligheid en Justitie mede op verzoek van de Onderzoekscommissie een oproep gedaan aan medewerkers van dat ministerie om de Onderzoekscommissie van voor haar onderzoek relevante informatie te voorzien. De Onderzoekscommissie heeft naar aanleiding van deze oproep geen meldingen ontvangen.

Op 17 januari 2017 heeft de korpschef Nationale Politie een dergelijke oproep gedaan aan medewerkers van de Nationale Politie. De Onderzoekscommissie heeft twaalf berichten ontvangen van medewerkers van de Nationale Politie. Vier meldingen hadden betrekking op onderwerpen en aangelegenheden die buiten de onderzoeksopdracht vallen. Met de overige

acht melders heeft de Onderzoekscommissie contact opgenomen en is de verstrekte informatie voor het onderzoek gebruikt. Met alle meldingen is de Onderzoekscommissie vertrouwelijk omgegaan.

### *Gesprekken*

Mede op basis van de vergaarde informatie heeft de Onderzoekscommissie gesprekken gevoerd. De Onderzoekscommissie is gelet op artikel 7 eerste lid van het Instellingsbesluit bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot personen en instellingen en hun te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek. Met 36 personen heeft zij formele gesprekken gevoerd, waarvan een verslag is gemaakt. De verslagen zijn vertrouwelijk. Het eerste formele gesprek was op 2 februari 2017, het laatste op 11 mei 2017. Met twee personen is twee keer een formeel gesprek gevoerd.

De verslagen van deze formele gesprekken zijn aan de betrokkenen voorgelegd voor aanvulling en verbetering. Op één na zijn alle verslagen vastgesteld. Door het plotselinge overlijden van mevrouw S. Eichhorn kon het verslag van het met haar gevoerde gesprek niet voor aanvulling en verbetering worden voorgelegd. Voor de gesprekken geldt een gespreksprotocol dat hieronder wordt weergegeven.

---

*Protocol als bedoeld in artikel 6, derde lid, van het Instellingsbesluit Commissie COR Politie ('Gespreksprotocol van de Onderzoekscommissie COR Politie')*

Gelet op het Instellingsbesluit van de minister van Veiligheid en Justitie heeft de Onderzoekscommissie de taak onderzoek te doen naar het handelen van de toenmalige korpschef ten aanzien van het verstrekken van financiële middelen en faciliteiten aan de (voorzitter van de) COR en de wijze van toezicht daarop, alsmede naar de vraag of sprake is geweest van doelbewuste beïnvloeding van de besluitvorming door de COR en de rol van en de kennis hierover bij de bewindspersonen van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De Onderzoekscommissie voert dit onderzoek uit mede aan de hand van gesprekken met instanties en personen die aan de uitvoering van haar opdracht kunnen bijdragen.

- 1 De Onderzoekscommissie nodigt uit per e-mail of telefonisch. Zij bevestigt de afspraak voor een gesprek per e-mailbericht. De uitgenodigden ontvangen voorafgaande aan het gesprek het Instellingsbesluit en dit Gespreksprotocol.
- 2 De Onderzoekscommissie streeft zorgvuldigheid en volledigheid maar ook doelmatigheid na in haar onderzoek. Gelet op het grote aantal gesprekken en andere werkzaamheden betekent dit dat de Onderzoekscommissie de gesprekken in beginsel voltallig voert maar in voorkomend geval vertegenwoordigd wordt door twee leden. Onder 'leden' wordt verstaan de voorzitter alsmede de andere leden van de Onderzoekscommissie.
- 3 De Onderzoekscommissie kan het onderzoekssecretariaat vragen een voorgesprek te voeren. Na dit voorgesprek besluit de Onderzoekscommissie over een vervolggesprek overeenkomstig het onder 2. vermelde. Van zo'n vervolggesprek zal een verslag worden gemaakt, zoals nader genoemd onder 4, 5, 6 en 7.
- 4 De voor de gesprekken met de commissie en voor voorgesprekken uitgenodigde personen kunnen zich laten vergezellen en desgewenst bijstaan.
- 5 Van het gesprek wordt aan de hand van een bandopname een verslag gemaakt

dat voor aanvullingen en verbeteringen wordt voorgelegd aan de uitgenodigde die binnen vijf werkdagen een reactie doet toekomen aan het onderzoekssecretariaat. Na ontvangst en verwerking van deze aanvullingen en verbeteringen stelt de voorzitter van de Onderzoekscommissie het verslag vast. De Onderzoekscommissie gaat met het gesprek en met het verslag om op basis van vertrouwelijkheid.

- 6 Mocht de Onderzoekscommissie citaten willen gebruiken uit gesprekken, dan worden deze citaten met de daarbij horende context ter autorisatie voorgelegd aan de betrokkene die binnen 48 uren hierop reageert.
  - 7 De bandopname van het gesprek wordt vier weken na de verschijning van het onderzoeksrapport van de Onderzoekscommissie vernietigd.
- 

Met de volgende personen heeft de Onderzoekscommissie gesproken. Achter de naam staat de functie vermeld die de desbetreffende personen vervulden in de onderzoeksperiode:

P.J. Aalbersberg	politiechef Eenheid Amsterdam
drs. E.S.M. Akerboom	korpschef Nationale Politie
J. Alberts	lid van de COR
J. van den Berg	kwartiermaker, lid korpsleiding
R.G.C. Bik	kwartiermaker, plaatsvervangend korpschef Nationale Politie
C. Bonekamp	voorzitter van de VMHP
mr. G.L. Bouman	Kwartiermaker Nationale Politie, korpschef Nationale Politie
H.H. Busker	voorzitter van de NPB
mr. drs. P. Cloo	secretaris-generaal ministerie van Veiligheid en Justitie, directeur aanvalsprogramma ICT
S. Eichhorn	voorzitter van de VMHP
mr. A.F. Gaastra	(plv.) directeur-generaal politie
F.E. Giltay	voorzitter van de COR
L. Hoeben	secretaris van de COR
mr. F.P. Hoes	senior beleidsadviseur directie Korpsstaf
G. van de Kamp	voorzitter van de ACP
B. Kenters	lid van de COR
L.Th.C. Kuijs	voorzitter Raad van Korpschefs, kwartiermaker
drs. M.J.H. Lamers	deelkwartiermaker, directeur Financiën en Control
G. Linneman	lid van de COR
J.W.M. Nijs	lid van de COR
drs. D. Oldenhof	deelkwartiermaker, directeur HRM
mr. I.W. Opstelten	minister van Veiligheid en Justitie
dr. G.N.R. Priem	voorzitter van de ANPV
mr. W.F. Saris	directeur Middelen van het directoraat-generaal politie
T. Slingerland	lid van de COR
J. Struijs	voorzitter van de NPB
drs. H.W.M. Schoof	directeur-generaal politie
B.A.W. Siemeling	secretaris van de COR i.o., plaatsvervangend voorzitter van de COR
X. Simonis	lid van de COR
A. Springer	plaatsvervangend voorzitter van de COR i.o., lid van het hoofdbestuur van de NPB
mr. G.A. van der Steur	minister van Veiligheid en Justitie

M.H.M. Stroucken MIM	directeur HRM
J.M.H. Verra	lid van het dagelijks bestuur van de COR
mr. ing. T. Visscher EMPM	directeur Korpsstaf
mr. E.M. de Vries MPA	directeur Korpsstaf
F. van der Werf	lid van de COR

Naast deze formele gesprekken heeft de Onderzoekscommissie – eveneens op basis van vertrouwelijkheid – ruim vijftig gesprekken gevoerd met COR-leden en overige deskundigen. Verder heeft de Onderzoekscommissie zich telefonisch en per e-mail gewend tot personen van wie kon worden aangenomen dat zij over relevante informatie voor de Onderzoekscommissie beschikken. Aan een aantal personen met wie formele gesprekken zijn gevoerd zijn per e-mail aanvullende vragen voorgelegd.

In beginsel is de verstrekte informatie uit deze contacten en uit aan de Onderzoekscommissie ter beschikking gestelde documenten zo weergegeven dat de informatie niet herleidbaar is naar specifieke personen, tenzij het gaat om algemeen bekende personen: hun namen worden in dit rapport wel voluit weergegeven. Hierbij moet – niet limitatief – worden gedacht aan (oud-)bewindspersonen, (oud-) rijks- en politieambtenaren met een benoeming via de *Algemene Bestuursdienst*. De namen van de overige betrokkenen zijn weggelaten en in die gevallen is volstaan met een omschrijving van hun functie. De heren Simonis en Watzeels hebben schriftelijk toestemming gegeven voor vermelding van hun namen.

Aan minister Blok zijn over de waarneming van het ministerschap tussen 10 en 20 maart 2015 op 9 april 2017 schriftelijke vragen voorgelegd. Minister Blok heeft deze vragen op 18 april 2017 beantwoord.

Alle in dit onderzoeksrapport vermelde citaten uit de gespreksverslagen zijn ter goedkeuring voorgelegd aan degenen met wie de Onderzoekscommissie heeft gesproken. Alle voorgelegde citaten zijn geautoriseerd. In een aantal gevallen zijn redactionele en tekstuele veranderingen voorgesteld die de Onderzoekscommissie heeft verwerkt in de geciteerde tekst.

#### *Medewerking door de heer Bouman*

Op 23 december 2016 heeft de secretaris van de Onderzoekscommissie de heer Bouman schriftelijk uitgenodigd voor een verkennend en informeel gesprek met de voorzitter van de Onderzoekscommissie op 4 januari 2017.

De heer Bouman heeft in een e-mailbericht op 28 december 2016 laten weten van de uitnodiging geen gebruik te maken.

Vervolgens is de heer Bouman voor een formeel gesprek uitgenodigd, dat op 23 februari 2017 plaatsvond. Ter voorbereiding op dit gesprek heeft de heer Bouman aan de Onderzoekscommissie het verslag van zijn op 28 juli 2016 met het VIK-team gevoerde gesprek ter beschikking gesteld.

Van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 februari 2017 is aan de hand van een geluidsopname een conceptverslag gemaakt. Dit concept is de heer Bouman – overeenkomstig het aan hem eerder toegezonden gespreksprotocol – ter aanvulling en verbetering voorgelegd. De heer Bouman heeft hiervan geen gebruik gemaakt. Op 5 juni 2017 heeft de voorzitter van de Onderzoekscommissie in overeenstemming met het in deze bijlage opgenomen gespreksprotocol het verslag vastgesteld.

In het gesprek met de heer Bouman op 23 februari 2017 is hem gewezen op de mogelijkheid van een tweede gesprek waarin de Onderzoekscommissie met hem haar bevindingen zou willen bespreken. Dit aanbod is herhaald in een op 2 maart 2017 verzonden brief. Van deze gelegenheid heeft de heer Bouman geen gebruik gemaakt.

#### *Hoor en wederhoor*

De heer Bouman is op 9 juni 2017 uitgenodigd de conceptbevindingen van de Onderzoekscommissie in haar onderzoeksrapport in te zien. De heer Bouman heeft laten weten van deze gelegenheid geen gebruik te willen maken.

De raadsman van de heer Giltay heeft de Onderzoekscommissie erop gewezen dat de op het functioneren van de heer Giltay betrekking hebbende conclusie (hoofdstuk 6, conclusie 9) een conclusie zou betreffen 'die de onderzoeksopdracht – inclusief toelichting – en de aan uw commissie gestelde onderzoeksvragen te buiten gaan. Uw commissie werd immers verzocht onderzoek te doen naar de rol van de voormalig korpschef alsmede de voormalig minister van Veiligheid en Justitie'.<sup>1</sup> De Onderzoekscommissie meent dat het handelen van de toenmalige korpschef niet los kan worden gezien van de handelwijze van de toenmalige voorzitter van de COR en heeft over dat laatste een conclusie geformuleerd die zo dicht mogelijk aansluit bij wat de Onderzoekscommissie naar aanleiding van de met de heer Giltay gevoerde gesprekken en het haar ter beschikking staande onderzoeksmateriaal heeft geconstateerd.

De reactie van de heer Siemeling geeft geen aanleiding tot een verdere toelichting.

Wat de heer Visscher betreft heeft de Onderzoekscommissie zijn reactie op haar conceptbevindingen verwerkt met dien verstande dat zij naar de volgende bevinding op bladzij 11 van het rapport van de ADR verwijst: 'Uit de verslagen en overige ontvangen informatie wordt niet duidelijk met welke diepgang de [toenmalige] directeur Korpsstaf naar de redelijkheid van de aan te gane verplichtingen en facturen heeft laten kijken. Uit de verslagen blijkt wel dat door de COR veelvuldig is afgeweken van de binnen de Nationale Politie geldende richtlijnen voor inkopen en aanbesteden. (...). De voormalige directeur Korpsstaf heeft ons aangegeven dat hij heeft geworsteld met zijn rol als vertegenwoordiger van de bestuurder waar het de begroting en verantwoording betreft. De directeur Korpsstaf is van mening dat hij op basis van artikel 5.3 van de Ondernemingsovereenkomst slechts marginale mogelijkheden heeft om de doelmatigheid van de uitgaven te toetsen. Artikel 5.3 vermeldt alleen dat de begroting van de COR wordt vertaald naar een budget en dat de COR over de uitvoering van dit budget verantwoording moet afleggen aan de bestuurder. In het bestedingsplan 2014 meldt de directeur Korpsstaf, gelet op zijn worsteling, dat hij voor de onderdelen COR en De Hark Voorbij slechts de rol van administratiekantoor vervult. Ons is geen informatie verstrekt over hoe de korpsleiding met dit signaal is omgegaan'.

De Onderzoekscommissie heeft op 24 mei 2017 een aantal feitelijke passages uit het onderzoeksrapport voor een *fact check* voorgelegd aan het ministerie van Veiligheid en Justitie en aan de Nationale Politie.

#### *Afspraken met het Openbaar Ministerie*

De minister van Veiligheid en Justitie, de voorzitter van het college van procureurs-generaal en de Onderzoekscommissie hebben afspraken gemaakt over de uitwisseling van gegevens over afgedane of lopende strafrechtelijke onderzoeken en de voortgang van de lopende onderzoeken die betrekking hebben op de onderwerpen, genoemd in het Instellingsbesluit. Deze afspraken hebben ertoe geleid dat periodiek overleg heeft plaatsgevonden tussen de

zaakofficieren van justitie, een vertegenwoordiger van het parket-generaal en de secretaris van de Onderzoekscommissie.

#### *Meelezers*

De Onderzoekscommissie heeft het concept-onderzoeksrapport ter lezing voorgelegd aan enkele personen. Aan hen is gevraagd als kritisch meelezer van het onderzoeksrapport te fungeren.

#### *Vaststelling rapport*

De Onderzoekscommissie heeft haar onderzoeksrapport op 20 juni 2017 vastgesteld.

#### *Archivering*

Overeenkomstig artikel 12 eerste lid van het Instellingsbesluit wordt het archief van de Onderzoekscommissie overgedragen aan de opdrachtgever en ondergebracht in het archief van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

#### *Spelling*

Voor de spelling heeft de Onderzoekscommissie voor zover nodig teruggerepen op de vijfde editie van het *Trouw Schrijfboek*. De Onderzoekscommissie heeft omwille van de leesbaarheid bij de weergave van citaten waar nodig veel in dit rapport voorkomende afkortingen gebruikt in plaats van uitgeschreven teksten en evidente spelfouten gecorrigeerd.

## BIJLAGE 4

### OVER DE COMMISSIE

De Onderzoekscommissie bestaat uit drs. M.A. (Maarten) Ruys (voorzitter), prof. dr. S.C. (Sylvie) Bleker-Van Eyk en drs. M.L. (Maria) Henneman.

De heer Ruys heeft verschillende functies binnen de Rijksdienst vervuld. Hij was onder andere directeur-generaal en secretaris-generaal bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en interim directeur-generaal bij de Belastingdienst. Daarnaast was hij secretaris/algemeen directeur bij de gemeente Groningen en op interim basis voorzitter van de raad van bestuur van de NZa. Op dit moment werkt hij voor diverse opdrachtgevers en is hij actief als toezichthouder.

Mevrouw Bleker-Van Eyk is verbonden aan de Vrije Universiteit als hoogleraar compliance en integriteitsmanagement. Zij was director Deloitte Risk Services. Daarnaast is zij voorzitter van de begeleidingscommissie Witwasmonitor van het WODC en lid van de compatibiliteitscommissie van het Huis voor Kloddenluiders.

Mevrouw Henneman geeft leiding aan een bureau voor strategie en crisiscommunicatie. Zij werkte bijna twintig jaar in de journalistiek. Naast haar werk voor haar bureau is zij actief als toezichthouder bij Radboud UMC, Radboud Universiteit, Instituut Clingendael en de Regionale Publieke Omroep en bekleedt zij adviesfuncties.

Dr. H.P.M. (Bert) Kreemers is secretaris van de Onderzoekscommissie. Hij vervulde eerder deze functie bij onder andere de onderzoeken naar het interne functioneren van de NZa, naar de strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U. en naar de afspraken van het Openbaar Ministerie met Cees H.

Bij haar werkzaamheden heeft de Onderzoekscommissie zich verder laten bijstaan door drs. J.J.C.M. (Jan) van Dommelen (onderzoeker), drs. N. (Nicoline) de Groot (strategisch adviseur), drs. P.G.M. (Paul) Koedijk (onderzoeker), F. (Frank) Neervoort (woordvoerder) en N.M. (Nancy) Ressang (assistent).



## NOTEN

### HOOFDSTUK 1

- 1 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, 1 november 2016, Kamerstukken 2016-2017, II, 28844, nr. 106.
- 2 Het betreft de verslagen van de gesprekken met onder anderen mevrouw Lamers en de heren Bouman, Bik, Visscher, De Vries en Siemeling.
- 3 Instellingsbesluit Commissie COR Politie, Staatscourant nr. 3855, 25 januari 2017. Het besluit is getekend op 23 december 2016. Zie bijlage 1.
- 4 Voor een omschrijving van de budgetten en faciliteiten zie het rapport van de ADR. Bladzij 5 en 6. Zie bijlage 2.
- 5 IBO Effectiviteit Politie. Bijlage bij brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 10 april 2017, Kamerstukken II, vergaderjaar 2016-2017, 29628, nr. 699.
- 6 Ministerie van Veiligheid en Justitie. Brief van de heer Borstlap aan minister Van der Steur, 16 november 2016.

### HOOFDSTUK 2

- 1 Zie: Jaarverantwoording politie 2016, bladzij 59. Kamerstukken, 2016-2017, II, 34724 VI, nr. 1, bijlage.
- 2 Over de spanningen die dit creëerde, zie het tussenrapport van de Commissie Evaluatie Politiewet. Kamerstukken, 2015-2016, II, 29628, nr. 580, bijlage.
- 3 Bijlage 1b bij concept-document van AEF van 4 april 2014. E-mailbericht van de heer B.A.W. Siemeling aan de Onderzoekscommissie van 19 mei 2017 om 13.44 uur.
- 4 Zie onder meer de 'Opdracht kwartiermaker Nationale Politie' van 2 mei 2011 en 'Transitieafspraken' van 22 februari 2011, paragraaf 6.
- 5 Politiewet 2012, artikel 27 lid 1.
- 6 Dit had ook gevolgen voor de relatie tussen de lokale gezagsdragers en de minister. Zie over dit thema het tussenrapport van de Commissie Evaluatie Politiewet.
- 7 Dossier COR – Op weg naar de Centrale Ondernemingsraad van de Nationale Politie. Publicatie van de Centrale Ondernemingsraad Nationale Politie, december 2015.
- 8 Nationale Politie. Brief van de voorzitter van de RKC, 10 november 2010, kenmerk 2010100512.
- 9 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 maart 2017.
- 10 Ministerie van Veiligheid en Justitie, verslag van het gesprek van de minister van VenJ met het dagelijks bestuur van de Centrale Ondernemingsraad van de politie op 5 november 2014.
- 11 Dossier COR – Op weg naar de Centrale Ondernemingsraad van de Nationale Politie. Publicatie van de Centrale Ondernemingsraad Nationale Politie, december 2015, bladzij 64.
- 12 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 2 maart 2017.
- 13 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 februari 2017.
- 14 Ministerie van Veiligheid en Justitie. Nota Voorbereiding op gesprekken voorzitters politievakorganisaties, 25 maart 2015 (kenmerk 630644).
- 15 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 2 maart 2017.
- 16 Ministerie van Veiligheid en Justitie. Nota Voorbereiding op gesprekken voorzitters politievakorganisaties, 25 maart 2015 (kenmerk 630644).
- 17 Brief van de heer Borstlap aan minister Van der Steur, 16 november 2016.

### HOOFDSTUK 3

- 1 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Transitieafspraken. Den Haag 22 februari 2011, onderdeel 30.
- 2 Auditdienst Rijk, Onderzoek Administratieve Organisatie Centrale Ondernemingsraad Nationale Politie, bladzij 8.
- 3 Nationale Politie, Notitie Ontwikkelingen Centrale Ondernemingsraad (COR) dd. augustus 2010.
- 4 Ministerie van Veiligheid en Justitie. Transitieafspraken – Afspraken tussen de minister van Veiligheid en Justitie en het Korpsbeheerdersberaad en de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal ten behoeve van de transitie naar een nationale politie. 22 februari 2011.
- 5 Verslag van het gesprek van de Onderzoekscommissie op 2 februari 2017.
- 6 Nationale Politie, e-mailbericht van de heer Watzeels aan de heer Bouman van 24 september 2012 om 15.24 uur.
- 7 Nationale Politie, verwijzing in 'Annotatie informeel overleg KNP met db COR i.o., 30 januari 2013.
- 8 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 februari 2017.
- 9 Het budget voor de politie bedroeg volgens de begroting 2011: 5.991.041 euro, dus bijna zes miljard. In de begroting 2017 is het budget gedaald naar 5.546.131 euro.
- 10 Auditdienst Rijk, Onderzoek Administratieve Organisatie Centrale Ondernemingsraad Nationale Politie, bladzij 11.
- 11 Nationale Politie, notitie 'bevestiging afspraken begroting COR 2013' van KC Bouman aan de COR.
- 12 Nationale Politie, Annotatie voor gesprek Teun Visscher met voorzitter en secretaris COR d.d. 17 november 2014 over begroting COR, 12 november 2014.
- 13 Auditdienst Rijk, Onderzoek Administratieve Organisatie Centrale Ondernemingsraad Nationale Politie, bladzij 11.
- 14 Nationale Politie, e-mailbericht: Bevestiging afspraken begroting 2013, d.d. 23 april 2014.
- 15 Nationale Politie, Voorlopig reglement COR Nationale Politie, 13 januari 2014.
- 16 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 februari 2017.
- 17 Nationale Politie. Memo van de korpschef aan het dagelijks bestuur van de COR, onderwerp: bevestiging afspraken Begroting COR 2013, d.d. 23 april 2013.
- 18 Nationale Politie. Annotatie gesprek Teun Visscher met voorzitter en secretaris COR 11 juli 2013 over begroting COR 2013 (tweede halfjaar).
- 19 Nationale Politie, Stand van zaken begroting COR 2013 en afspraken tweede halfjaar 2013, 30 juli 2013.
- 20 Nationale Politie, notitie van 30 juli 2013.
- 21 Verslag van het gesprek van de Onderzoekscommissie op 2 februari 2017.
- 22 Nationale Politie, factuur BH 2015227-01 van 27 februari 2015.
- 23 Nationale Politie. Verslag formeel overleg KC-COR op 17 mei 2013. Verslag formeel overleg KC-COR op 4 oktober 2013.
- 24 Nationale Politie, facturen 150091, 150092, 1500105, 1500106, 1500119 van 29 januari 2015.
- 25 E-mailbericht van de toenmalige waarnemend directeur Korpsstaf aan de Onderzoekscommissie van 11 mei 2017 om 20.20 uur.
- 26 Nationale Politie, e-mailbericht van de voorzitter van de COR aan waarnemend directeur Korpsstaf van 7 april 2015 om 14.20 uur.
- 27 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 2 maart 2017.
- 28 De heer Visscher verwees in dit verband naar het rapport van de Auditdienst Rijk, Onderzoek Administratieve Organisatie Centrale Ondernemingsraad Nationale Politie, bladzij 8.
- 29 E-mailbericht van mevrouw Lamers van 7 juni 2017 om 14.02 uur.
- 30 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 9 februari 2017.
- 31 <http://nos.nl/artikel/2161936-suggestie-dat-ik-ondernemingsraad-heb-omgekocht-is-onzin.html>. 8 maart 2017.
- 32 Auditdienst Rijk, Onderzoek Administratieve Organisatie Centrale Ondernemingsraad Nationale Politie, bladzij 12.
- 33 Nationale Politie, e-mailbericht aan de heren Siemeling en Giltay van 8 maart 2013 om 11.54 uur.

- 34 Nationale Politie, e-mailbericht aan de heren Siemeling en Giltay van 8 maart 2013 om 11.54 uur.
- 35 Nationale Politie, Concept. Rapportage inzake Audit toelagen COR. Versie 0.4, 4 mei 2017, bladzij 11.
- 36 COR, Advies aan het Dagelijks Bestuur van de COR. Betreft: Faciliteiten medezeggenschap Politie Nederland.
- 37 Nationale Politie, bijlage bij e-mailbericht van de heer Watzeels aan de persoonlijk assistent van de heer Bouman van 13 maart 2014 om 11.05 uur.
- 38 Auditdienst Rijk, Onderzoek Nationale Politie Administratieve Organisatie Centrale Ondernemingsraad, bladzij 15-17.
- 39 Defensie kent geen ondernemingsraad/raden, maar dienstcommissies.
- 40 Nationale Politie, Benchmark COR. Faciliteiten, organisatie en werkwijze. Haagse Beek, 8 november 2016.
- 41 Uitspraak van 21 juni 2012, nr. 1153777 RP VERZ 12/50223, LJN BX3087.
- 42 Auditdienst Rijk, Onderzoek Nationale Politie Administratieve Organisatie Centrale Ondernemingsraad, bladzij 13.
- 43 Reactie van de heer Visscher in het kader van wederhoor, 16 juni 2017.
- 44 Nationale Politie, Dossier verlooptraject De Hark Voorbij, januari 2013
- 45 Nationale Politie. Dossier verloop traject De Hark Voorbij, januari 2013.
- 46 Dit is in lijn met de toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie in het algemeen overleg van de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie om vragen van leden van deze Kamercommissie te betrekken bij dit onderzoek. Een van deze vragen betrof de rol van andere leidinggevendenden binnen de Nationale Politie.
- 47 Nationale Politie, annotatie informeel overleg KC-DB COR, met het oog op overleg dd. 26 maart 2014.
- 48 Nationale Politie, annotatie informeel overleg KC-DB COR, met het oog op overleg dd. 26 maart 2014.
- 49 Ministerie van Veiligheid en Justitie, e-mailbericht van 25 maart 2014 om 9.02 uur.
- 50 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 7 februari 2017.
- 51 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 7 februari 2017.
- 52 Nationale Politie. Highlights informeel overleg KC-DB COR d. d. 28 april 2015.
- 53 Onderzoekscommissie, e-mailbericht van 30 april 2015 om 12.16 uur.
- 54 Nationale Politie, annotatie voor informeel overleg KC-dagelijks bestuur COR op 26 mei 2015.
- 55 Onderzoekscommissie, e-mailbericht van 31 januari 2017 om 20.28 uur.
- 56 Onderzoekscommissie, e-mailbericht van 31 januari 2017 om 20.28 uur.
- 57 Nationale Politie, e-mailbericht van 14 maart 2016 om 10.19 uur.
- 58 Nationale Politie, e-mailbericht van 17 maart 2016 om 19.06 uur.
- 59 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 2 maart 2017.
- 60 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 7 februari 2017.
- 61 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 16 mei 2017.
- 62 Nationale Politie. Annotatie informeel overleg KNP met db COR i.o., 31 januari 2013
- 63 Nationale Politie, Eenheid Amsterdam. 'Beschrijving financieel proces kosten COR via eenheid Amsterdam'.
- 64 Nationale Politie. E-mailbericht van Dienst Financiën aan Eenheid Amsterdam, 11 april 2014 10:39, in: 'Dossier persoonlijk voorschot'.
- 65 Nationale Politie. Dossier persoonlijk voorschot.
- 66 E-mailbericht van de contactmedewerker aan de Onderzoekscommissie van 18 april 2017 om 11.06 uur.
- 67 E-mailbericht van de contactmedewerker aan de Onderzoekscommissie van 18 april 2017 om 11.06 uur.
- 68 Verslagen van gesprekken met de Onderzoekscommissie op 7 februari, 9 februari, 14 februari en 23 februari 2017.
- 69 Verslagen van gesprekken van de Onderzoekscommissie op 2 februari, 21 februari en 13 april 2017.
- 70 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 13 april 2017.
- 71 Nationale Politie, Annotatie gesprek Teun Visscher met voorzitter en secretaris COR d. d. 11 juli 2013.
- 72 Nationale Politie, e-mailbericht van de heer Watzeels aan de heer Bouman van 24 september 2012 om 15.24 uur.
- 73 Nationale Politie, bijlage bij e-mailbericht van de heer Watzeels aan de persoonlijk assistent van de heer Bouman van 13 maart 2014 om 11.05 uur.
- 74 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 9 februari 2017.
- 75 Nationale Politie. Notitie van de korpschef aan het db COR van 30 juli 2013.

#### HOOFDSTUK 4

- 1 Nationale Politie. Medezeggenschapsconvenant politie, door de diverse deelnemers ondertekend tussen maart en juni 2012.
- 2 Bijlage bij e-mailbericht van de heer Siemeling van 8 februari 2017 om 14.45 uur, schriftelijke inbreng, bladzij 14.
- 3 E-mailbericht van de heer Siemeling van 8 juni 2017 om 12.14 uur.
- 4 Dossier COR – Op weg naar de Centrale Ondernemingsraad van de Nationale Politie. Publicatie van de Centrale Ondernemingsraad Nationale Politie, december 2015, bladzijden 23 en 24.
- 5 De juridisch adviseur van de COR had eerder namens de ondernemingsraad van de omroeporganisatie NCRV in een uitspraak van de Ondernemingskamer gelijk gekregen in het stellen van deze ontbindende voorwaarde: [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), OR/NCRV LJN BZX9689 van 19 april 2013.
- 6 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 16 mei 2017.
- 7 Ministerie van Veiligheid en Justitie. Brief van de COR i.o. aan de minister van Veiligheid en Justitie, 4 november 2011, inzake reactie op Ontwerpplan.
- 8 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief met kenmerk 277923 van 25 juni 2012.
- 9 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief met kenmerk 285466 van 18 juli 2012.
- 10 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief van de COR van 29 september 2012 zonder kenmerk.
- 11 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief met kenmerk 314403 van 24 oktober 2012.
- 12 Nationale Politie, Annotatie informeel KPN-db COR 6 november 2012.
- 13 Nationale Politie, e-mailbericht Nationale Politie met informele terugkoppeling uit informeel overleg 6 november 2011.
- 14 Nationale Politie, e-mailbericht aan de heren Bouman en Bik, 'informele terugkoppeling van informeel overleg db COR io 20121106', 7 november 2012 13:16.
- 15 Nationale Politie, e-mailbericht Nationale Politie, 'Vooroverleg WG behandeling adviestraject IP /RP COP', 8 november 2012, 12:16 uur.
- 16 Nationale Politie, Annotatie KNP-COR i.o. 13 november 2012'.
- 17 Nationale Politie, Annotatie overlegvergadering KPN met COR i.o., 13 november 2012.
- 18 Nationale Politie, e-mailbericht met als onderwerp 'Highlights extra overlegvergadering COR i.o. 13-11', 14 november 2012, 11:30 uur.
- 19 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief van de COR i.o. van 14 november 2012 zonder kenmerk.
- 20 Volgens de COR i.o. had de minister al op 18 oktober 2012 mondeling toegezegd 'dat de uitkomsten van de zogenaamde veldproeven in het kader van "de hark voorbij" van invloed kunnen zijn op de gekozen structuur/werkwijze'.
- 21 Nationale Politie, e-mailbericht van 15 november 2012, 14:00 uur.
- 22 Nationale Politie, e-mailbericht aan de heer Bouman e.a., 'Highlights informeel overleg COR i.o. 15-11', 15 november 2012, 17:25.
- 23 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief met kenmerk 324979 van 16 november 2012.
- 24 Nationale Politie, e-mailbericht aan de heer Bouman e.a., 'ATTENTIE: reactie db COR: onvoldoende! – actie gevraagd', 19 november 2012 19:33.
- 25 Nationale Politie, e-mailberichten 15-23 november 2012.
- 26 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief met kenmerk 326958 van 23 november 2012.
- 27 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief van 22 november 2012 zonder kenmerk.
- 28 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief van 22 november 2012 zonder kenmerk.
- 29 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief van de COR van 23 november 2012 zonder kenmerk.
- 30 Nationale Politie, e-mailbericht van de heer Siemeling. 'Bestand – advies COR op IP-RP-RP.docx.', 23 november 2012 13:44.
- 31 Verslag van het gesprek van de Onderzoekscommissie op 16 mei 2017.
- 32 Nationale Politie, Verslag vergadering COR i.o. dinsdag 23 november 2012. Bedoeld is hier overigens de brief van 14 november 2012.
- 33 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief met kenmerk 329471 van 7 december 2012.

- 34 COR, Informele terugkoppeling informeel overleg KC – db COR d.d. 5 juni 2013.
- 35 Andere onderwerpen waren de ‘knip’ tussen beleid en uitvoering, de inrichting (interne structuur) van het PDC, de keuze voor de leidinggevende van het PDC, de manier waarop de plaatsing op de nieuwe functies zou worden georganiseerd.
- 36 Kort na dit gesprek, op 19 februari 2017, is mevrouw Eichhorn plotseling overleden. Op de schriftelijke weergave van haar inbreng heeft zij niet meer kunnen reageren.
- 37 De passage over wat mevrouw Eichhorn in haar gesprek met de Onderzoekscommissie heeft meegedeeld is afgestemd en akkoord bevonden door de ook bij dat gesprek aanwezige opvolger van mevrouw Eichhorn als voorzitter van de VMHP, mevrouw C. Bonekamp.
- 38 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 2 maart 2017.
- 39 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 28 maart 2017.
- 40 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 21 februari 2017.
- 41 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 9 februari 2017.
- 42 Telefonisch gesprek van de secretaris van de Onderzoekscommissie met mevrouw M.H.C. Barendse op 23 mei 2017. E-mailbericht van mevrouw Barendse aan de Onderzoekscommissie van 23 mei 2017 om 17.27 uur.
- 43 De zaak is geregistreerd onder nummer 16-659080-15.
- 44 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 9 februari 2017.
- 45 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 7 februari 2017.
- 46 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 7 februari 2017.

#### HOOFDSTUK 5

- 1 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief met kenmerk 2011-2000485916 van 30 december 2011.
- 2 Nationale Politie. Advies werkgroep faciliteiten COR Politie, 4 januari 2011.
- 3 Ministerie van Veiligheid en Justitie. ‘Opdracht kwartiermaker Nationale Politie’ van 2 mei 2011.
- 4 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief met kenmerk 2011-2000588690 van 5 januari 2012.
- 5 Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief met kenmerk 2012-0000088751 van 17 februari 2012.
- 6 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 maart 2017.
- 7 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 2 maart 2017.
- 8 Ministerie van Veiligheid en Justitie, document 10130905DeHarkVoorbij, bijlage bij mail: 10130905DeHarkVoorbij-review.docx, 13 augustus 2013.
- 9 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 maart 2017.
- 10 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 maart 2017.
- 11 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 maart 2017.
- 12 Het betreft Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 en het ontwerpbeheerplan 2017 van de NP, Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 en het ontwerpbeheerplan 2016 van de NP, Aandachtspunten ontwerpbegroting 2015, de ontwerpmeerjarenraming 2016 en het ontwerpbeheerplan 2015 van de NP, Aandachtspunten bij artikel 31 van de begroting 2014 van het Ministerie van VenJ en de begroting 2014 van de NP, Aandachtspunten bij de begroting 2013 van de Minister van Veiligheid en Justitie. In geen van deze documenten wordt aandacht besteed aan de begroting en budgetten van de COR.
- 13 Algemene Rekenkamer. Aandachtspunten Nationale Politie, november 2013.
- 14 Voorlopige bevindingen Commissie van toezicht op het beheer politie, 7 oktober 2014.
- 15 Brief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2011/2012, 29628, nr. 269.
- 16 Derde rapport vorming Nationale Politie, Inspectie van Veiligheid en Justitie, 5 november 2014. Bijlage bij Kamerstukken II, 29628, nr. 474.
- 17 Brief van de minister aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 29628, nr. 269.
- 18 Ministerie van Veiligheid en Justitie, verslag - Minister Korpschef Overleg op 15 december 2014.
- 19 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 maart 2017.
- 20 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 16 mei 2017.
- 21 Onderzoekscommissie, e-mailbericht van 18 april 2017 om 10.47 uur.

- 22 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Verslag Minister Korpschef Overleg 27 maart 2015 (kenmerk 531747).
- 23 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Verslag van het combi-MT van maart 2015.
- 24 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 maart 2017.
- 25 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Verslag combi-MT van 9 juni 2015 (geen kenmerk).
- 26 Ministerie van Veiligheid en Justitie, chronologie ten aanzien van ondernemingsovereenkomst tussen KC en COR, 3 november 2016.
- 27 Zie vorige noot.
- 28 Verslag van het gesprek met de Onderzoekscommissie op 23 maart 2017.

#### BIJLAGE 3

- 1 E-mailbericht van de raadsman van de heer Giltay aan de Onderzoekscommissie van 16 juni 2017 om 10.10 uur.

## PERSONENREGISTER

Aalbersberg, P.J. 28, 46-47, 49  
Akerboom, E.S.M. 5, 6, 29, 59  
Barendse, M.H.C. 46  
Berg, J. van den 56  
Bik, R.G.C. 25-27, 46-48, 56  
Blok, S.A. 6, 50, 56  
Bonekamp, C. 45  
Borstlap, H. 7, 13, 59  
Bouman, G.L. 5-6, 9-10, 15-16, 20-21, 29-30, 37, 45, 47-49  
Eichhorn, S. 45  
Gaastra, A.F. 10, 50, 53, 55-58  
Giltay, F.E. 20, 22, 24-29, 31, 34, 40, 45-49, 52, 55  
Kamp, G. van de 12, 45  
Kuijs, L.Th.C. 14-15, 22  
Lamers, M.J.H. 21, 29  
Oldenhof, D. 22, 31, 42  
Opstelten, I.W. 6, 11-12, 19, 35-36, 50-53, 55, 59  
Saris, W.F. 58  
Schoof, H.W.M. 52-53  
Siemeling, B.A.W. 22, 34-35, 37, 41-42  
Simonis, X. 46  
Steur, G.A. van der 5-6, 12-13, 50, 55-56  
Vis, M. 25, 27  
Visscher, T. 17, 21, 24-25  
Vries, E.M. de 58-59  
Watzzeels, G. 16, 30