

29 april 2010

1. Doelstelling

De doelstelling van dit document is vastlegging van de reikwijdte is van het in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit te voeren onderzoek naar de rechtmatigheid van beloningen, toelagen en declaraties¹ van de (plv) korpschefs.

Wat 'rechtmatigheid' betreft wordt niet uitgegaan van het juridische rechtmatigheidsbegrip maar van het begrip 'comptabele rechtmatigheid'. Bij comptabele rechtmatigheid wordt het normenkader ontleend aan wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen; in dit onderzoek door de opdrachtgever aangevuld met regionale regelingen en het beleidskader arbeidsvoorwaarden politietop van 16 januari 2007.

Door de aard van de door de minister aan de RAD verleende opdracht (opdracht tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden) geeft de RAD geen oordeel of conclusie over de rechtmatigheid van de onderzochte beloningen, toelagen en declaraties. De RAD rapporteert conform de van toepassing zijnde beroepsregels de bevindingen naar aanleiding van de uitvoering van de overeengekomen werkzaamheden.

De beloningen, toelagen en declaraties zijn niet onderzocht op het aspect van (mogelijke) fraude (geen forensisch onderzoek). Het onderzoek heeft ook niet het karakter van een integriteitonderzoek naar de (plv) korpschef. Tevens zijn de toelagen en declaraties niet onderzocht op de wel of niet correcte toepassing van de fiscale wetgeving.

2. Opdrachtformulering

De opdrachtformulering (17 december 2009, 2009-000742639) omvat de volgende centrale onderzoeksvragen:

- breng per zittende korpschef en plaatsvervanger in beeld het salaris en de toelagen vanaf het moment dat zij in deze functie zijn getreden. Onder toelage wordt ook verstaan alle op geld waardeerbare structurele en incidentele voordelen, die leiden tot compensatie van kosten in de privé-sfeer, zoals compensatie van woonlasten, van kinderopvang, storting voor levensloop, pensioen. etc.;
- geef aan of de toekenningen (salaris en toelagen) rechtmatig zijn geweest, uitgaande van het op dat moment geldende beleidskader, het BARP, het Bbp, regionale regelgeving en regionale beleidsregels. Indien er onrechtmatigheden zijn, geef dan aan welke dit zijn;
- breng de rechtmatigheid van declaraties in kaart van de korpschefs en plaatsvervangers in 2008 en 2009; indien er onrechtmatigheden zijn, geef dan aan welke dit zijn;
- geef aan voor de toelagen en declaraties of de regelgeving in redelijkheid is uitgelegd bij deze toekenningen. Geef aan of de regelgeving voor meerdere uitleg vatbaar is (geweest);
- geef aan in hoeverre de regionale accountantdiensten de rechtmatigheid van de declaraties en toelagen hebben gecontroleerd;

¹ Beloningen, toelagen en declaraties worden in dit document ook samenvattende zin aangeduid als 'beloningscomponenten'.

29 april 2010

- geef aan of de regionale ondernemingsraden op de hoogte zijn van de regionale afkoopregelingen.

Onder 'Afbakening' in de opdracht van het ministerie van BZK is opgenomen dat deze onderzoeksvragen moeten worden afgezet tegen de relevante landelijke regelingen en –kaders, alsmede lagere regelgeving die in de organisaties van toepassing is (op het moment van toekenning). Dit is hierna uitgewerkt in het onderzoekskader.

De opdracht heeft het karakter van overeengekomen specifieke werkzaamheden. In de beroepsregels is die opdracht geconditioneerd in Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NV COS) 4400, met name artikel 5². In het kader van dit onderzoek betekent dit dat geen oordeel over rechtmatigheid wordt gegeven door de onderzoeker maar dat de uitkomsten worden gerapporteerd van het verifiëren³ van beloningen, toelagen en declaraties aan de hand van het onderzoekskader. Op basis van die bevindingen kan de opdrachtgever (BZK) zelf conclusies formuleren.

3. Onderzoekskader

Het onderzoekskader bestaat uit de volgende elementen:

3.1. Landelijke regelgeving

Wat de landelijke regelgeving betreft gelden voor dit onderzoek de volgende wet en besluiten:

- Politiewet 1993;
- Besluit algemene rechtspositie politie (Barp);
- Besluit bezoldiging politie (Bbp);
- Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie (Brvvp⁴).

3.2. Beleidskader arbeidsvoorwaarden politietop van 16 januari 2007, kenmerk 2006-0000300946 (Bapt)

Het Bapt is bedoeld als vastlegging en verduidelijking van bestaande regelgeving en daarmee het uitdragen van de correcte toepassing van bestaand beleid en regelgeving zoals ondergenomen onder 3.1. De naleving van de in het Bapt opgenomen verduidelijkingen wordt onderzocht vanaf het moment van invoering van het Bapt op 16 januari 2007.

3.3. Regionale regelgeving

In de opdrachtformulering, zie hiervoor paragraaf 2, is onder het tweede punt 'regionale regelgeving' genoemd. Regionale regelgeving – in formele zin - is mogelijk indien en voor zover dat in de landelijke wet- en regelgeving is bepaald. Naast dergelijke

² Aangezien de accountant alleen maar verslag doet van de feitelijke bevindingen uit hoofde van de overeengekomen werkzaamheden wordt geen zekerheid verschaft. In plaats daarvan zullen de gebruikers van het rapport zich zelf een oordeel moeten vormen betreffende de werkzaamheden en bevindingen die door de accountant in het rapport zijn weergegeven en hun eigen conclusies moeten trekken uit de door de accountant verrichte werkzaamheden.

³ In dit document wordt met 'toetsen' ook 'verificatie' bedoeld.

⁴ In de opdrachtformulering is het Brvvp niet genoemd, maar in overleg met opdrachtgever (het ministerie van BZK) is afgestemd dat het Brvvp (en voor zover van toepassing de voor 1 juli 2008 geldende voorloper van het Brvvp) behoort tot de formele landelijke politierechtspositie en daarom meegenomen dient te worden in het onderzoek.

29 april 2010

regelgeving in formele zin wordt in het kader van dit onderzoek daaronder ook betrokken de door het bevoegd gezag van de organisaties zelf opgestelde regionale beleidsregels met betrekking tot beloningen, toelagen en declaraties, voor zover die regelingen voortvloeien uit CAO-afspraken, afspraken met vakbonden of gelijkwaardig te achten grondslagen.

4. Uitwerking van het onderzoekskader in het toetsingskader

Omdat niet alle bepalingen en verduidelijkingen (Bapt) die zijn opgenomen in de in paragraaf 3 genoemde regelgeving en beleidskader relevant zijn voor dit onderzoek, zullen de beloningscomponenten alleen op die bepalingen worden onderzocht die:

- de hoogte/omvang van die beloningscomponenten beïnvloeden;
- de bevoegdheid voor het verstrekken van die beloningscomponenten regelen;
- de 'rechthebbendheid' op de beloningscomponenten regelen.

De selectie van de in regelgeving en beleidskader opgenomen bepalingen en verduidelijkingen die bij het onderzoek worden betrokken is in afstemming met de opdrachtgever bepaald en uitgewerkt in het werkprogramma. De keuze van de te onderzoeken bepalingen in de regionale regelgeving is tijdens uitvoering van het onderzoek gemaakt, omdat op dat moment pas bleek welke regelgeving ten grondslag ligt aan de beloningen, toelagen en declaraties. Tevens is gedurende de uitvoering van het onderzoek juridische ondersteuning gevraagd van juristen van het ministerie van Financiën en het ministerie van BZK. Dit heeft geleid tot aanscherping van de uitkomsten (zie paragraaf 6).

Indien voor een beloningscomponent meer dan één voorwaarde is opgenomen in het toetsingskader, dan geldt dat: indien aan alle voorwaarden is voldaan, de uitkomst zal zijn: in overeenstemming met; indien aan één of meerdere voorwaarden niet is voldaan, de uitkomst zal zijn: niet in overeenstemming met (...).

In alle gevallen geldt dat indien de uitkomst anders is dan 'in overeenstemming met', dat naast de uitkomst een nadere uitleg inclusief de context feitelijk wordt beschreven. Op basis van die uitkomsten kan de opdrachtgever zelf conclusies formuleren in relatie tot de onderzoeksvragen.

5. Afbakening, reikwijdte en aanpak van het onderzoek op hoofdlijn

In deze paragraaf gaan wij nader in op de afbakening, reikwijdte en aanpak van het onderzoek.

5.1 Regelgeving op het moment van toekenning

De eerste vraag in de opdrachtformulering (zie hiervoor paragraaf 2) luidt: 'Geef aan of de toekenningen (salaris en toelagen) rechtmatig zijn geweest, uitgaande van het op dat moment geldende beleidskader, het BARP, het Bbp en regionale regelgeving'. Aan de zinsnede 'op dat moment' wordt als volgt invulling gegeven: indien een bepaalde toelage gedurende twee of meerdere jaren is toegekend, dan wordt de laatstelijk toegekende toelage getoetst aan de voor die toelage vigerende bepalingen uit het toetsingskader. Als die toelage in overeenstemming met die bepalingen is toegekend/ontvangen, dan worden

29 april 2010

de in de jaren daarvoor betaalde toelagen van hetzelfde soort in beginsel niet verder onderzocht, tenzij uit een nadere analyse feiten of omstandigheden blijken die aanleiding geven voor nader onderzoek. Dit gebeurt in principe voor maximaal één extra jaar. Indien de laatst toegekende toelage niet in overeenstemming is met de vigerende bepalingen uit het toetsingskader, dan worden ook de voorgaande toelagen onderzocht.

5.2 Geen fraude- of integriteitonderzoek

De beloningen, toelagen en declaraties worden niet onderzocht op het aspect van (mogelijke) fraude (geen forensisch onderzoek). Het onderzoek heeft ook niet het karakter van een integriteitonderzoek naar de (plv) korpschef of qua functie equivalent daarvan.

5.3 Geen onderzoek naar naleving van fiscale wetgeving

De toelagen en declaraties worden niet onderzocht op de wel of niet correcte toepassing van de fiscale wetgeving.

5.4 Beloningen (salaris)

Alle door de (plv) KC's op het informatieformat gespecificeerde beloningsgegevens worden onderzocht aan de hand van het toetsingskader (geen deelwaarneming).

5.5 Toelagen

De (plv) KC's dienen opgave te verstrekken van alle vanaf hun aanstelling genoten toelagen. Voor wat betreft het onderzoek geldt de in paragraaf 5.1 toegelichte beperking.

5.6 Declaraties⁵

De authenticiteit van de ten behoeve van de onderzoekers gekopieerde declaraties wordt integraal onderzocht aan de hand van de originele bescheiden. Alle declaraties worden onderzocht op het 'zakelijke karakter'. Dit gebeurt langs twee lijnen:

- analytisch doornemen van de door de (plv) korpschef bij elke post op het informatieformat gegeven toelichting;
- analytisch doornemen van de inhoud van de declaraties; dit gebeurt gelijktijdig met de vergelijking van de originele en gekopieerde declaraties.

Een deel van de declaraties wordt nader onderzocht aan de hand van een werkprogramma. In totaal zal tenminste 10% van het totaal aantal declaraties op die wijze worden onderzocht. Het percentage 10% is in overleg met de opdrachtgever bepaald, daarbij is overeengekomen dat binnen die 10% de RTL4-WOB-declaraties vallen. De overige binnen die 10% vallende declaraties worden geselecteerd op basis van analytisch doornemen zoals in de eerste alinea is aangegeven. De selectie wordt per individuele (plv) korpschef gemaakt. Daardoor verschillen de selecties tussen korpschef en plv. korpschef: gelijksoortige declaraties kunnen bij de één wel en bij de ander niet in de selectie zijn gevallen

Daarnaast zullen de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

indien het in het kader van het RTL4-WOB-verzoek verzamelde aantal declaraties plus de aanvullende selectie naar aanleiding van het onderzoek op zakelijk karakter in totaal

⁵ Indien een declaratie uit meerdere bonnen bestaat dan wordt het onderzoek uitgevoerd op het niveau van individuele bonnen. Hierna wordt verder het begrip 'declaraties' gebruikt.

29 april 2010

meer dan 10% van het totaal aantal declaraties is, dan zal in overleg met het centrale onderzoeksteam het vervolg van het onderzoek worden vastgesteld; indien het hiervoor bedoelde totaal minder dan 10% van het totaal aantal declaraties beslaat dan zal een willekeurige aanvullende selectie worden gemaakt tot een totaal van 10%.

5.7 Review bij externe accountants politiekorpsen/organisaties

Ter uitwerking van de onderzoeksvraag 'Geef aan in hoeverre de regionale accountantdiensten de rechtmatigheid van de declaraties en toelagen hebben gecontroleerd' zullen daarop gerichte reviews worden uitgevoerd bij de externe accountants van de organisaties.

Voor ondersteuning van de onderzoeksteams wordt een lijst van gespreksonderwerpen samengesteld waardoor de gesprekken per korps/organisatie met dezelfde onderwerpen en met dezelfde diepgang met de externe accountant kunnen worden besproken. De vragenlijsten worden opgesteld en vastgesteld door het centrale team.

5.8 Ondernemingsraad

Ter uitwerking van de onderzoeksvraag 'Geef aan of de regionale ondernemingsraden op de hoogte zijn van de regionale afkoopregelingen' zullen schriftelijke interviews plaatsvinden (vragenlijsten). De vragenlijsten worden in overleg met de opdrachtgever vastgesteld door het centrale team.

5.9 Positie (plv) korpschefs (en leiding andere onderzochte organisaties) en korpsbeheerders

Het veldonderzoek bestaat tenminste uit het toetsen van de opgave ('het informatieformat') opgesteld door de politieorganisaties van de verstrekte declaraties, beloningen en toelagen van de zittende korpschefs en plaatsvervangers, de algemeen directeur Vts Politie Nederland en zijn plaatsvervanger, de voorzitter Politie Academie en zijn plaatsvervanger, alsmede van de interim-managers die in de hoedanigheid van (plv.) korpschef of het equivalent daaraan, hebben gefunctioneerd. Aan betrokkenen is de mogelijkheid geboden om op verschillende manieren voor de start van het onderzoek nadere toelichting te krijgen op het onderzoek: door communicatie via e-mail, telefonisch startgesprek of een persoonlijk startgesprek.

De onderzoeker legt zijn bevindingen vast in een conceptrapport van bevindingen. Na de schriftelijke reactie van de (plv.) korpschef en de andere in het onderzoek betrokken personen (zie eerste alinea) op het conceptrapport, en de eventuele mondelinge toelichting van de (plv.) korpschef op zijn schriftelijke reactie, en na identieke (hoor- en wederhoor-)procedure met het bevoegd gezag, stelt de onderzoeker een definitief rapport van bevindingen op. Dit definitieve rapport bevat tevens de reactie van de (plv.) korpschef, en het bevoegd gezag, op het conceptrapport, alsmede het commentaar van de onderzoekers.

29 april 2010

6. Onderzoeksstappen en mogelijke uitkomsten

Hierna wordt per beloningscomponent (beloning, toelage, declaratie) de onderzoeksstappen kort toegelicht.

Beloning (salaris)

Van het salaris wordt onderzocht of de feitelijke inschaling in overeenstemming is met de daarover in het Barp en het Bbp opgenomen regels. Daarnaast wordt onderzocht of de in het Bap opgenomen verduidelijking over de betrekkingssomvang is nageleefd. De in het Bap opgenomen verduidelijking over de Balkenende-norm wordt niet in het onderzoek betrokken omdat dit niet in de opdracht is opgenomen.

Mogelijke uitkomsten:

1. het salaris is in overeenstemming met de landelijke regelgeving (Bbp, Barp) en het beleidskader arbeidsvoorwaarden politietop 16 januari 2007 (Bap);
2. het salaris is niet in overeenstemming met de landelijke regelgeving (Bbp, Barp);
3. het salaris is in overeenstemming met de landelijke regelgeving (Bbp, Barp), maar niet in overeenstemming met het Bap.

Toelagen

De eerste onderzoeksstap is het vaststellen in hoeverre de zichtbare autorisatie blijkt van het bevoegd gezag. De tweede onderzoeksstap is het vaststellen of de toelage een grondslag vindt in het Bbp, Brvvp of Barp. Zo ja, dan wordt onderzocht of de toelage in overeenstemming is met de in betreffende besluit opgenomen voorwaarden (conform het toetsingskader). Als in het Bap verduidelijkingen zijn opgenomen met betrekking tot de betreffende toelage dan wordt ook het Bap in het onderzoek betrokken.

Als de betreffende toelage geen grondslag vindt in het Bbp, Brvvp of Barp dan wordt vastgesteld of de toelage een grondslag vindt in een regionale regeling.

Mogelijke uitkomsten:

1. de toelage is in overeenstemming met de landelijke regelgeving (Bbp, Brvvp of Barp);
2. de toelage is niet in overeenstemming met de landelijke regelgeving (Bbp, Brvvp of Barp);
3. de toelage is in overeenstemming met de landelijke regelgeving (Bbp, Brvvp of Barp), maar niet in overeenstemming met het Bap van 16 januari 2007;
4. de toelage is niet in overeenstemming met, dan wel niet geregeld in de landelijke regelgeving (Bbp, Brvvp of Barp), maar wel geregeld in regionale regeling en de toelage is daarmee in overeenstemming.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is juridisch advies ingewonnen over de reikwijdte van de bevoegdheid van het 'bevoegd gezag'. Mede op grond daarvan is de norm: een besluit van het bevoegd gezag moet binnen de kaders van de landelijke regelgeving of regionale regeling moet vallen. Individuele besluiten die buiten die kaders vallen zijn aangemerkt als 'niet in overeenstemming met landelijke regelgeving'.

Declaraties

29 april 2010

Onder declaraties kunnen ook door de (plv) korpschef geïnitieerde kosten⁶ vallen. De eerste onderzoeksstap is het vaststellen in hoeverre de zichtbare autorisatie blijkt van het bevoegd gezag (inclusief de gemandateerde) op basis van de aan het onderzoeksteam geleverde documentatie met betrekking tot de betreffende declaratie⁷.

De tweede onderzoeksstap is het vaststellen of de declaratie gebaseerd is op het Brvvp, regionale regelgeving of individueel besluit. Voor wat betreft de declaraties die zijn gebaseerd op het Brvvp wordt niet alleen onderzocht of de declaraties in overeenstemming zijn met de in het Brvvp opgenomen regels, maar ook - indien van toepassing - met bepalingen in het Bapt. Daarnaast wordt onderzocht of er samenloop is met representatietoelagen. Tenslotte wordt nagegaan of er onduidelijkheid bestaat over het zakelijke karakter van de declaratie aan de hand van de door de (plv) korpschef bij de declaratie in het informatieformat gegeven toelichting.

Mogelijke uitkomsten:

1. de declaratie is niet in overeenstemming met de landelijke regelgeving;
2. de declaratie is niet in overeenstemming met de regionale regelgeving;
3. de declaratie is niet in overeenstemming met het individueel besluit;
4. de declaratie is niet in overeenstemming met de landelijke regelgeving, maar niet in overeenstemming met het Bapt van 16 januari 2007;
5. grondslag niet vast te stellen;
6. niet vast te stellen;
7. geen bewijsstuk.

Redelijke uitleg van regelgeving

In de onderzoeksopdracht is gevraagd aan te geven of de regelgeving in redelijkheid is uitgelegd bij het toekennen van toelagen en declaraties. Aangezien ons onderzoek het karakter heeft van uitvoering van specifiek overeengekomen werkzaamheden kunnen wij alleen onze bevindingen rapporteren. Het is aan de opdrachtgever om op basis van deze bevindingen de bovenstaande vraag te beantwoorden. Op basis van de onderzoeksbevindingen zullen een aantal algemene observaties worden gerapporteerd.

⁶ Door de (plv) korpschef of qua functie equivalent daarvan geïnitieerde kosten doelt op situaties waarbij de (plv) Korpschef of qua functie equivalent daarvan persoonlijk en rechtstreeks (dus niet met inschakeling van de binnen het korps/organisatie fungerende bestelorganisatie) een product of dienst heeft gekocht of laten kopen, waarvan hij/zij de kosten niet zelf heeft betaald en gedeclareerd, maar waarbij hij/zij de factuur naar het korps/organisatie heeft laten sturen of dat de kosten door een andere functionaris zijn gedeclareerd en ook door het korps/organisatie zijn betaald. Bijvoorbeeld de situatie: via het afgeven van zijn/haar visitekaartje aan het restaurant na het nuttigen van een maaltijd of het kopen van een artikel in een winkel. Het gaat daarbij om bedragen die ook als beloning, toelagen en declaraties rechtstreeks door de (plv.) KC hadden kunnen worden gedeclareerd.

⁷ Onder declaratie kunnen naast contante gelden, ook company-creditcards betalingen worden begrepen.