



**Auditdienst Rijk**  
**Ministerie van Financiën**

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

**Ministerie van Veiligheid en Justitie**  
**Directoraat-generaal Politie**  
**Dhr. Mr. A.F. Gaastra**  
**Postbus 20301**  
**2500EH Den Haag**

Persoonsgebonden  
informatie

**Auditdienst Rijk**  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

**Intichtingen**

**Ons kenmerk**  
**ADR/ 2015/1683**  
**Uw brief (kenmerk)**

**Bijlagen**  
**1**

**Datum 15 december 2015**  
**Betreft Uitkomsten review PwC inzake financiële verantwoording Nationale Politie**

**Geachte heer Gaastra,**

Begin september 2015 hebben wij de jaarlijkse review uitgevoerd op de werkzaamheden van PricewaterhouseCoopers (PwC) gericht op de verantwoording van de Nationale Politie over 2014. Door onduidelijkheid over de door PwC gevolgde aanpak bij de controle van de inkopen (wel of geen toets aan de Aanbestedingswet 2012) is de afronding van de review duidelijk vertraagd. De onduidelijkheid is veroorzaakt door het niet voldoende expliciet en in samenhang vastleggen van de overwegingen in het dossier en het niet specifiek genoeg rapporteren over de uitkomsten van de werkzaamheden in ondermeer de bedrijfsvoeringsparagraaf van de financiële verantwoording van de Nationale Politie. Op basis van de nadien van PwC ontvangen toelichtingen en nadere onderbouwingen zijn wij uiteindelijk tot de conclusie gekomen dat de werkzaamheden van PwC een voldoende basis vormen voor het oordeel en dat de controleverklaring (ondanks foutje) in overeenstemming is met de geconstateerde bevindingen. Hierbij heeft zwaar gewogen dat PwC aannemelijk heeft kunnen maken dat het in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen bedrag aan onrechtmatigheidsfouten bij inkopen (€ 269 mln) niet te laag is weergegeven.

Voor de overige aandachtspunten verwijzen wij graag naar het bijgevoegde reviewverslag.

Wij adviseren u om de controle 2014 zo spoedig mogelijk met PwC te evalueren en hierbij de verwachtingen voor 2015 en verder te verhelderen. Wij zijn uiteraard gaarne bereid om aan deze evaluatie een bijdrage te leveren.

~~Auditdienst Rijk~~

Persoonsgebonden  
informatie

## 1.1 Gegevens review

### Kenmerken van de bijdrage c.q. subsidie

**Stroom:** De door VenJ verstrekte bijdragen aan de politie voor de reguliere taken en voor specifiek omschreven doelen. De bijdragen zijn in 2014 op basis van voorschot verstrekt en afgerekend aan de hand van de financiële verantwoording van de Nationale Politie. In geval van bijzondere bijdragen en overige bijdragen kunnen er specifieke voorwaarden gelden.

**DG:** Directoraat-generaal Politie (DGPol)

**Periode:** De verantwoording van de toegekende bijdragen 2014 en de nog niet (volledig) afgerekende bijdragen 2013 en ouder.

### Verantwoording

**Naam:** Financiële Verantwoording 2014 Politie

**Verantwoord:** Totaal ontvangen bijdragen € 5.051,1 mln. (bijdragen VenJ € 5.041,9 mln. en € 9,1 mln. overige bijdragen)

### Controleverklaring

**Afgegeven door:**

**Datum:** 11 mei 2015

**Oordeel:** Goedkeurend, met paragraaf ter benadrukking van aangelegenheden (rechtmatigheid).

### Review

**Datum:** 8 september 2015

**Locatie:** PWC te Den Haag

**Door:**

**Gesproken met:**

## 1.2 Doel review

Om zich een goed beeld te kunnen vormen van de kwaliteit van de financiële verantwoording van de Nationale Politie heeft de directeur-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie de Auditdienst Rijk (hierna ADR) gevraagd een review uit te voeren op de door de huisaccountant (PWC) verrichte accountantscontrole van de financiële verantwoording 2014 van de Nationale Politie. De review maakt deel uit van het toezichtsbeleid van het directoraat-generaal Politie.

Met de review wordt onderzocht of de controleverklaring op een deugdelijke grondslag is gebaseerd en voldoet aan de gestelde eisen van de van toepassing zijnde regelgeving. Daarnaast wordt onderzocht of conform het 'Controleprotocol voor de jaarrekening politie' (verder: het

## Reviewverslag

controleprotocol) is gerapporteerd en of de controleverklaring in overeenstemming is met de bevindingen.

Verantwoording, controleverklaring en accountantsverslag spelen een belangrijke rol bij het vaststellen van de bijdragen over enig jaar.

### 1.3 Opzet van de review

De review bestond uit een dossieronderzoek. Bij de review hebben wij relevante controlestukken, zoals controleaanpak, werkprogramma's en memo's inzake de controle-uitkomsten, beoordeeld.

Bij de dossierreview hebben wij vastgesteld of de controlewerkzaamheden van PWC zijn uitgevoerd in overeenstemming met de beroepsvoorschriften en het controleprotocol. Aan de volgende onderwerpen is bij de review in het bijzonder aandacht besteed (focusgebieden):

- presentatie financiële verantwoording (kwaliteit toelichtingen mede in relatie tot begroting);
- gebruikmaken interne auditfunctie / interne controlefunctie;
- (rechtmatige) besteding bijzondere en overige bijdragen;
- besteding bijdragen voor vorming Nationale Politie;
- gebruik bestemmingsreserve ICT;
- (rechtmatigheid) uitgaven voor personeel;
- controle voorzieningen (in bijzonder bepaling positie InkoopMax);
- verwerking strategisch huisvestingsplan;
- (rechtmatigheid) inkopen en aanbesteden (in bijzonder naleving Aanbestedingswet 2012);
- treasury (bankrekeningen/kassen/middelen van derden);
- in beslaggenomen gelden;
- M&O-risico;
- Couulance regeling PTSS (post traumatisch stress syndrome);
- totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf.

De bevindingen naar aanleiding van de review zijn besproken en afgestemd met de verantwoordelijke accountant.

### 1.4 Bevindingen naar aanleiding van de review

#### 1.4.1 Beoordeling Opzet van de controle

Wij hebben beoordeeld of de voor het ministerie van Veiligheid en Justitie van belang zijnde controlepunten, voortvloeiende uit het controleprotocol (en overige aanwijzingen) op toereikende wijze zijn ingebouwd in de controleaanpak.

De opzet van de controleaanpak verdient nadere aandacht. Uit de review is gebleken dat:

- de verantwoordelijk accountant de controle gericht op inkopen en aanbesteden ten opzichte van 2013 niet heeft aangepast. Bij de controle is daardoor geen rekening gehouden met de gelaagdheid die kenmerkend is voor de Aanbestedingswet 2012 en de op verschillende lagen van toepassing zijnde (specifieke) bepalingen. De aanpak voor 2014 was vooral gericht op de contractdekking per leverancier en dan vooral voor de grotere inkoopvolumes. Een deel van de

inkopen en aanbestedingen is daardoor in 2014 niet onderzocht. Dit laatste was ook in 2013 reeds het geval. De accountant heeft achteraf wel aannemelijk kunnen maken dat het in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen bedrag aan onrechtmatigheidsfouten (€ 269 mln) niet te laag is. Bij de controle is namelijk het adagium gehanteerd dat een betaling onrechtmatig is als de rechtmatigheid niet kan worden aangetoond. Verder is bij het evalueren de BTW niet buiten beschouwing gelaten, waardoor met lagere grenswaarden is gewerkt dan in de wetgeving vereist. Deze benadering laat ruimte voor het opvangen van additionele fouten, zoals die in de niet onderzochte massa. Nadeel van de gevolgde aanpak is dat niet duidelijk wordt op welke onderdelen (voor welke procedures) wel/niet aan de Aanbestedingswet 2012 wordt voldaan. Het is dan ook zaak de aanpak nadrukkelijker af te stemmen op in de Aanbestedingswet 2012 vermelde aanbestedingsvormen (enkelvoudig onderhands aanbesteden, meervoudig onderhands aanbesteden, nationaal aanbesteden met grensoverschrijdend belang en EU aanbesteden). Verder is het van belang om goed zicht te hebben in de foutoorzaken en het al dan niet structurele karakter hiervan.

- de accountant bij de keuze van de in de controle te betrekken bijzondere en overige bijdragen niet ook het criterium van de politiek-/bestuurlijke gevoeligheid hanteert. Op dit moment richt hij zich vooral op de omvang van de bestedingen. Vanwege het verhoogde risico adviseren wij om ook het criterium politiek-/bestuurlijke gevoeligheid bij de keuze van de te beoordelen dossiers te betrekken. Dat bij dergelijke dossiers soms verhoogde eisen worden gesteld aan de geheimhouding mag bij de keuze geen rol spelen.
- de verantwoordelijk accountant in 2014 voor de FLO/FPU is nagegaan welke aanpak APG hanteert bij het uitvragen, controleren en verrekenen van neveninkomsten. Het onderwerp M&O verdient - ondanks het beperkte financiële belang - een meer systematische benadering voor zowel de post-actieve personeel als het actieve personeel. Het blijkt dat in de praktijk voorwaarden worden gesteld die moeilijk zijn te monitoren en waar de systemen van de Nationale Politie niet op zijn ingericht. Zo gaan bepaalde voorzieningen gericht op uitstroom in de voorfase van de reorganisatie gepaard met de verplichting om de neveninkomsten (die nadien worden genoten) aan het korps te melden.
- de verantwoordelijk accountant niet heeft vastgesteld of het jaarverslag politie verenigbaar is met de inhoud van de financiële verantwoording. Deze verplichting in het protocol is in 2013 losgelaten, omdat het jaarverslag en de verantwoording van de politie op dit moment slechts een beperkte overlap kennen. De accountant heeft informeel kennisgenomen van het concept jaarverslag en heeft er op deze wijze op toegezien dat de informatie die zowel in financiële verantwoording als in het jaarverslag voorkomt, aan elkaar gelijk is. Deze handelswijze houdt echter risico in. Het strekt dan ook tot aanbeveling om de accountant ook de verenigbaarheid van het jaarverslag te laten beoordelen.

### 1.4.2 Beoordeling controle-uitvoering

Naar ons oordeel is de controle toereikend uitgevoerd. Het dossier is over het geheel genomen van goede kwaliteit. Bij drie van de focusonderwerpen is tijdens de review geconstateerd dat het dossier op aspecten tekort schoot.

### **Inkopen en aanbesteden**

De accountant heeft naar achteraf is komen vast te staan wel degelijk rekening gehouden met de mogelijkheid van fouten in de inkopen en aanbestedingen in de niet onderzochte massa crediteuren. De accountant erkent dat hij zijn overwegingen niet voldoende expliciet heeft vastgelegd en de uitkomsten ook niet specifiek genoeg heeft gerapporteerd. Hij geeft aan over de inhoud van de bedrijfsvoeringsparagraaf wel het nodige overleg te hebben gevoerd met Nationale Politie en te hebben vastgesteld dat de Nationale Politie ook meermalen overleg gevoerd heeft met het directoraat-generaal Politie.

### **Aanwezigheidscontrole**

De verantwoordelijk accountant heeft slechts beperkt werk gemaakt van de aanwezigheidscontrole. Indien medewerkers geen prestaties leveren hebben deze in beginsel ook geen recht op salaris en andere vergoedingen (voorwaardencriterium). De accountant stelt dat hij steunt op de maatregelen in en rondom het systeem voor capaciteitsmanagement (BVCM). Uit het rapport van de IT audit op BVCM komt een groot aantal bevindingen naar voren die sterke twijfel doen rijzen over het kunnen steunen op de in het systeem opgenomen maatregelen. Het is van belang de maatregelen die zekerheid verschaffen over de rechtmatigheid van de uitgaven aan personeel expliciet en meer in samenhang met elkaar te beschrijven en evalueren.

### **Beoordeling waarde gebouwen**

In 2014 heeft niet opnieuw een vergelijking tussen de boekwaarde en de OZB-waarde plaatsgevonden; ook niet in totalen. Gelet op de gefaseerde uitwerking van de huisvestingsplannen en de doorloop tot 2025 ziet de accountant geen acuut risico voor omvangrijke boekwaardeverliezen. Een onderbouwing voor deze aannames wordt echter niet geleverd. In het afwegingsdocument (test impairment assessment) gaat de accountant in op het waardeverloop en noemt hierin een tweetal ontwikkelingen die niet gelijktijdig op kunnen gaan, te weten: 1) de marktontwikkelingen mbt zakelijke panden in Nederlandse markt is vanaf voorjaar 2013 stabiel en 2) de daling van marktwaarde van in vergelijkbare panden in Nederland in de afgelopen jaren lijkt in het laatste halfjaar af te zwakken). Een actievere houding op het risico van boekwaardeverliezen achten wij gewenst.

Verder zijn wij bij de review op een aantal opvallende punten gestoten.

### **Ondertekening LOR**

Een opvallend punt blijft dat de korpschef Nationale Politie en Minister van Veiligheid en Justitie beide de schriftelijke bevestiging bij de financiële verantwoording van de Nationale Politie tekenen. Omdat het bij de schriftelijke bevestiging gaat om een controlemiddel van de accountant dat er toe strekt om bepaalde aangelegenheden te bevestigen of andere controle-informatie te onderbouwen, bestaat hiervoor - nu inbrengfase achter de rug is - geen duidelijke reden. De enige post waarvoor een bevestiging van de kant van de minister vanuit oogpunt van de controle nog relevant is, betreft de voorziening voor InkoopMax. Voor deze post tekent de minister al een hiermee verband houdende saldobestemming.

### **Inzicht in de kosten van de reorganisatie/transformatie**

Tegen over de bijdragen voor de vorming van de Nationale Politie staan de extra kosten voor huisvesting, inhuur en (afvloeiing van) personeel. De accountant heeft het beeld dat eerder te weinig kosten ten laste van de bijdragen worden gebracht dan te veel. In een aantal gevallen heeft accountant aangedrongen om herrubricering van reorganisatiekosten die onder de reguliere kosten waren geboekt. Voor de kosten in verband met de reorganisatie is (nog) geen voorziening is getroffen. Technisch is dit juist omdat er nog geen concrete besluiten zijn genomen op uitgewerkte plannen. Nu de bijdrage voor de vorming van de Nationale Politie verdubbeld is het des te belangrijker dat er snel meer zicht komt op de benodigde activiteiten en de hiermee gepaard gaande kosten.

### **Aandacht voor fraude bij de uitvoering van de controle**

De accountant heeft conform de voorschriften invulling gegeven aan de werkzaamheden gericht op het risico op fraude. Gegeven de in de pers aan de orde gekomen vermoedens van fraude bij bepaalde aanbestedingen door de politie en de mogelijke integriteitsinbreuken bij het verkrijgen van opdrachten door automatiseerders is tijdens de controle 2014 extra aandacht besteed aan fraudeaspect. Gelet op het verhoogde risico is gewerkt met een zogenaamd fraudepanel. De verantwoordelijk accountant is in dat geval gehouden om het panel (bestaande uit partners) vooraf te informeren over de stappen die hij wil zetten en de argumenten die hij daarvoor heeft.

### **1.4.3 Rapportage**

Voor de door PWC gerapporteerde bevindingen is toereikende evidence aanwezig in het dossier. De strekking van de controleverklaring is overeenstemming met de controlebevindingen.

Over de volgende punten is met de accountant van gedachten gewisseld:

- de onjuiste verwijzing in de controleverklaring (paragraaf ter benadrukking van aangelegenheden). In de verklaring wordt ten onrechte verwezen naar het in 2014 niet meer van kracht zijnde Besluit aanbestedingsregels bij overheidsopdrachten. PWC heeft deze fout in ons gesprek d.d. 23 november 2015 ruitelijk toegegeven. De tekst is overgenomen van verklaring 2013;
- de tekst van de Bedrijfsvoeringsparagraaf over de rechtmatigheid. Bij deze tekst kunnen vooral waar het de toelichting op de gehanteerde aanpak betreft kanttekeningen worden geplaatst. In bijzonder waar het gaat om de wijze waarop rekening is gehouden met mogelijke rechtmatigheidsfouten in het inkoopvolume dat niet is onderzocht.

## **1.5 Conclusie**

Op basis van ons onderzoek van de controleopzet, de controleuitvoering en rapportage en de hierbij gekozen focuspunten komen wij tot de conclusie dat de werkzaamheden van de accountant (met wat aandachtspunten) een voldoende basis vormen voor zijn oordeel en dat de controle verklaring in overeenstemming is met de geconstateerde bevindingen. De uitgevoerde werkzaamheden en hierbij verkregen evidence bleek over het geheel genomen helder uit het dossier. Het dossier kende verder een duidelijke structuur.

Aandachtpunten naar aanleiding van de review zijn:

- beter laten aansluiten van de controleaanpak op de gelaagdheid van de Aanbestedingswet 2012;
- bij selectie te controleren bijdragen ook aandacht voor politiek-/bestuurlijke gevoeligheid;
- risico op M&O systematischer benaderen. Hierbij ook aandacht voor de mogelijkheden om de maatregelen uit te voeren;
- maatregelen die de rechtmatigheid personele uitgaven moeten borgen in samenhang beschrijven en evalueren. Hierbij tevens aandacht voor de risico's als gevolg van tekortkomingen in de ondersteunende geautomatiseerde systemen;
- inschattingen bij impairment test gebouwen beter onderbouwen;
- samen met Nationale Politie bezien of in hoeverre de in beslaggenomen gelden rechtstreeks in de balans van de Nationale Politie moeten worden opgenomen.

Ter vermindering van mogelijke misverstanden wijzen wij erop dat ons onderzoek niet bestaat uit een integraal onderzoek van de controledossiers. Wij beoordelen niet alle uitgevoerde werkzaamheden. Wij hebben geen accountantscontrole verricht bij de Nationale Politie .

