



Onderzoek naar de juridische status van de
Nationale Politie

Een evenwichtig bestuurde politie?

Dr. J.A.M. de Kruijf

Mw dr. S.L. Resodihardjo

Prof.dr. H.B. Winter

Groningen/Nijmegen, juli 2017

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl

Inhoud

INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING	1
1.2 HOOFDVRAAG EN DEELVRAGEN	1
1.3 AD 1 DE JURIDISCHE STATUS VAN DE POLITIE	2
1.4 AD 2 AANWIJZINGSBEVOEGDHEID.....	4
1.5 AD 3 POSITIE KORPSCHIEF	5
1.6 AANPAK.....	7
1.7 LEESWIJZER	7
DE RECHTSPERSOON POLITIE	8
2.1 INLEIDING	8
2.2 RECHTSPERSOONLIJKHEID, EIGENDOM EN OPDRACHTGEVERSCAP.....	8
2.2.1 <i>Inleiding</i>	8
2.2.2 <i>Vormen van rechtspersonen</i>	9
2.2.3 <i>Rolverdeling beheer en gezag</i>	10
2.2.4 <i>De rollen eigenaar en opdrachtgever</i>	10
2.3 POLITIE ALS ONDERDEEL VAN DE RECHTSPERSOON STAAT.....	12
2.3.1 <i>Inleiding</i>	12
2.3.2 <i>Gezagsverhouding</i>	13
2.3.3 <i>Vermogensrecht</i>	15
2.3.4 <i>Aansprakelijkheid</i>	16
2.3.5 <i>Het politieke debat in de Eerste Kamer: focus op opdrachtgevers en gezag</i>	16
2.3.6 <i>Het politieke debat: beheer in relatie tot opdrachtgeverschap en gezag</i>	17
2.3.7 <i>Tussenconclusie</i>	18
2.4 POLITIE ALS AFZONDERLIJKE RECHTSPERSOON.....	18
2.4.1 <i>Eisen aan governance</i>	20
2.4.2 <i>Het benoemingsrecht</i>	21
2.4.3 <i>Algemene sturing en informatievoorziening</i>	21
2.4.4 <i>Financieel beheer</i>	23
2.5 HET BUDGETRECHT	24
2.5.1 <i>Inleiding</i>	24
2.5.2 <i>Het recht van amendement</i>	25
2.5.3 <i>Administratief stelsel</i>	26
2.5.4 <i>De detaillering van de begroting voor het parlement</i>	26
2.5.5 <i>Certificering en rechtmatigheid</i>	28
2.5.6 <i>Totaalbeeld budgetrecht</i>	28
2.6 DE COMMISSIE VAN TOEZICHT OP HET BEHEER	28
2.7 CONCLUSIE EN REFLECTIE	31
AANWIJZINGSBEVOEGDHEID	35
3.1 INLEIDING	35
3.2 DE AANWIJZINGSBEVOEGDHEID	35
3.3 CONCLUSIE.....	37

POSITIE KORPSCHIEF	39
4.1 INLEIDING	39
4.2 DE KORPSCHIEF EN HET GEZAG OVER DE POLITIE.....	39
4.3 HET LANDELIJK OVERLEG VEILIGHEID EN POLITIE (ART 19-OVERLEG)	41
4.4 DE KORPSCHIEF IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF	43
4.5 CONCLUSIE.....	43
CONCLUSIE EN SAMENVATTING.....	45
BIJLAGE 1: RESPONDENTEN	I
BIJLAGE 2: ITEMLIJST.....	II
BIJLAGE 3: NATIONALE POLITIE IN ENKELE ANDERE EU-LIDSTATEN.....	IV
BIJLAGE 4: LITERATUUR	VIII



Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2013 is de Politiewet 2012 van kracht geworden. Daarmee zijn de regionale korpsen, het korps landelijke politiediensten en de voorziening tot samenwerking politie Nederland (VtsPN) opgeheven en is één nationaal politiekorps ontstaan. Het kabinet verwachtte met deze stap een betere aansturing en een efficiëntere politieorganisatie te realiseren.

Het proces van de reorganisatie wordt onder andere gevolgd door de commissie Evaluatie Politiewet 2012. Deze commissie heeft eind september 2015 een eerste rapport van bevindingen gepubliceerd, vooral gebaseerd op de stand van zaken bij de implementatie van de Politiewet 2012 in Oost-Nederland en een aantal landelijke thema's. Eén van de thema's die de commissie aankaart is de juridische status van de politie als zelfstandige rechtspersoon, de daarmee verbonden aanwijzingsbevoegdheid van de minister en de positie van de korpschef in verhouding tot de minister. De commissie stuurt op dit thema aan op verdiepend onderzoek, zo mogelijk met referenties naar vergelijkbare organisaties (Jacobs et al., 2015, p. 29).

In het tussenrapport van de evaluatiecommissie staat dat de keuze voor de eigen rechtspersoonlijkheid is ingegeven door de wens tot lokale verankering van de politie. Tegelijkertijd opereert de korpschef voor het beheer onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van V&J (Jacobs et al., 2015, p. 30). Tijdens de parlementaire behandeling is die politieke verantwoordelijkheid van de minister uitgewerkt met zowel een algemene als een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van de korpschef. Het tussenrapport schetst op dit punt een beeld dat de politieke setting op nationaal niveau min of meer logischerwijs leidt tot vragen over de invulling van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister (ibid., p. 34). Met het juridische instrument van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister komt vervolgens automatisch ook de vraag naar de positionering van de korpschef ten opzichte van het lokaal gezag en het nationaal beheer aan de orde.

1.2 Hoofdvraag en deelvragen

De kern van het spanningsveld rond de bestuurlijke organisatie van de politie ligt in de dubbele democratische legitimatie die de politie onder de Politiewet 2012 heeft. Enerzijds is zij, gezien de bestuurlijke verhoudingen in Nederland, voor wat het gezag betreft ondergeschikt aan de burgemeester voor zover het gaat om de handhaving van de openbare orde en de uitvoering van de hulpverleningstaak (art. 11 Politiewet 2012). Voor zover het gaat om strafrechtelijke handhaving en taken voor justitie is de politie ondergeschikt aan de officier van justitie (art. 12 Politiewet 2012). Anderzijds is de politie voor de beschikbaarheid van midde-

len en de inrichting van de organisatie ondergeschikt aan de minister van Veiligheid en Justitie. Dit laatste is de kern van de veranderende positionering van de politie ten opzichte van de Politiewet 1993. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in bestaande en mogelijke knelpunten in de besturingsstructuur voor het beheer van de politie in relatie tot de gezagsverhoudingen die bestaan tussen de korpschef als 'hoofd van dienst' en de minister respectievelijk de burgemeester en de officier van justitie en de gevolgen die dat heeft voor de effectiviteit van de inzet van de politie.

De hoofdvraag van dit onderzoek is dan als volgt:

Draagt de toezichts- en besturingsstructuur van de rechtspersoon politie bij aan de eenduidige aansturing van de korpsleiding, in het bijzonder de korpschef, op het terrein van de beheertaken van de politie?

De hoofdvraag is in drie deelonderzoeken aan de orde:

1. De juridische status van de politie als publiekrechtelijke rechtspersoon
2. De toezichtsstructuur met in het bijzonder de in de wet opgenomen aanwijzingsbevoegdheid van de minister en de rol van de Commissie van toezicht op het beheer politie
3. De positionering van de korpschef als 'hoofd van dienst' van de rechtspersoon politie

1.3

Ad 1 De juridische status van de politie

Staatsrechtelijk gezien is de ministeriële verantwoordelijkheid voor een op afstand geplaatste organisatie ingeperkt ten opzichte van de integrale ministeriële verantwoordelijkheid voor een departementale dienst. Waar de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid liggen hangt daarbij af van de vorm van verzelfstandiging waarvoor is gekozen. Globaal gesproken kan worden gesteld dat bij een organisatie die een eigenstandige rechtspersoonlijkheid heeft, de minister de begroting goedkeurt en de middelen ter beschikking stelt. In een brief van de minister van Wonen en Rijksdienst is uitgebreid aandacht besteed aan de gewenste besturingsstructuur van op afstand geplaatste organisaties. Deze brief is een reactie op de ten tijde van de behandeling van de Politiewet 2012 lopende Parlementaire enquête privatiseringen (minWR¹, 2016). De operationele uitvoering van de begroting binnen de eigenstandige rechtspersoon is de verantwoordelijkheid van het bestuur van de rechtspersoon. In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen staat een aantal bepalingen dat een en ander nader reguleert.²

In de Politiewet 2012 zijn aanwijzingen te vinden dat met het oog op het geweldsmonopolie³ van de politie de minister verdergaande bevoegdheden heeft over de allocatie van de begroting binnen de politieorganisatie dan het geval is bij andere verzelfstandigde organisaties die over rechtspersoonlijkheid beschikken. De positie van de minister op het terrein van het beheer is vooral geregeld in art. 33-37 van de Politiewet 2012. De ministeriële regelingen voor het (financieel) beheer van de politie zijn op 1 juli 2015 vervallen; vanaf dat moment zijn er twee AmvB's voor het (financieel) beheer van de politie. De begroting 2016 van het ministerie van V&J laat een lump sum bijdrage voor de politie zien en daarnaast een aantal geormerkte budgetten, waaronder die voor de operationele communicatie en voor opleidingen. Al deze

¹ Ministers worden in de tekst afgekort weergegeven. 'minJus' staat voor minister van Justitie (tot in 2010), 'minV&J' staat voor de minister van Veiligheid en Justitie. MinWR staat voor minister van Wonen en Rijksdienst.

² Artikel 32 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen biedt de mogelijkheid dat voorafgaande toestemming van de minister is vereist voor bepaalde transacties.

³ In de parlementaire stukken wordt regelmatig gesproken over de 'zwaardmacht' (van de overheid). Zie bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting (TK 2006/07, 30 880 nr. 3, p. 14 en TK2010/11, 30880 nr. 11, p.29)

elementen zijn onderdeel van één begrotingsartikel, ofwel de kleinste eenheid van de begroting waar het parlement formeel zeggenschap over heeft. De Algemene Rekenkamer merkt in zijn brief aan de staatssecretaris van V&J op dat de minister integraal verantwoordelijk is voor de begroting en dat de Tweede Kamer daarmee ook het recht van amendement heeft (Algemene Rekenkamer, 2011). De Algemene Rekenkamer uit in genoemde brief zorgen over de hybriditeit die ontstaat omdat de begroting van de politie als entiteit geen onderdeel is van de begroting van het ministerie van V&J. Deze constatering sluit aan bij de bewoordingen die ook anno 2016 nog in de begroting van het ministerie over de budgetten van de politie zijn terug te vinden. Daar is sprake van de politie die ‘bijdragen’ ontvangt van de minister (TK 2015/16, 34300 VI nr. 2; Memorie van Toelichting bij de begroting 2016 van het ministerie van Veiligheid en Justitie).

In de bestuurlijke verhoudingen over het beheer spelen drie partijen een centrale rol: de minister, de korpschef en de zogenaamde Commissie van toezicht op het beheer van de politie. De vraag is hoe deze partijen zich tot elkaar verhouden, rekening houdend met de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over het budgetrecht van de Tweede Kamer en de positie van de politie als zelfstandige rechtspersoon sui generis buiten de ministeriële hiërarchie. Dit is verwoord in de volgende onderzoeksvraag.

Hoe verhoudt de verdeling van de bevoegdheden tussen de minister en de korpschef zich tot democratische legitimatie en effectieve allocatie van middelen ten behoeve van de beheertaken van de politie?

Deze vraag is uitgewerkt in drie subvragen:

1. Welke argumenten zijn er vanuit de theorie en het politieke debat te geven en gebruikt voor het als rechtspersoon sui generis positioneren van de politie en hoe verhoudt dat zich tot het geweldsmonopolie van de politie?
2. Hoe verhouden de bevoegdheden van de minister, de Commissie van toezicht op het beheer politie en de korpschef zich tot elkaar wanneer het gaat om de allocatie van en verantwoording over de verdeling van beschikbare budgetten aan en binnen de rechtspersoon sui generis politie?
3. Welke gevolgen heeft de feitelijke besturingsstructuur van de politie voor het parlementaire toezicht op de begroting van het politieapparaat?

In de eerste subvraag gaat het vooral om de bevoegdheden die het hoofd van dienst van de rechtspersoon politie heeft. We zullen daarbij een vergelijking maken met andere (intern) verzelfstandigde overheidsdiensten. Dit voorstel is mede ingegeven door de in de Herijkingnota opgenomen formulering dat de korpsleiding zou moeten functioneren ‘als ware zij een raad van bestuur’ (p.5). We grijpen daarbij terug op de wetsgeschiedenis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de regelgeving rondom agentschappen. Centraal staan dan beheertechnische onderwerpen zoals interne allocatie van middelen, beschikbare budgetten, zeggenschap over arbeidsvoorwaarden en informatievoorziening maar ook zaken als de motieven voor de keuze van een bepaalde vorm van interne verzelfstandiging en aansprakelijkheid.

De tweede subvraag raakt de onderlinge verhoudingen tussen het hoofd van dienst en de toezichthouders. Daarbij komen vragen aan de orde die betrekking hebben op het spanningsveld tussen de rol van ‘eigenaar’ en de rol van ‘bekostiger’ respectievelijk ‘opdrachtgever’⁴

⁴ Opdrachtgeverschap wordt hier als een analytisch concept gezien. Met name vanuit lokaal perspectief geven respondenten aan dat dit begrip te beperkt is.

van de politie. In deze context doet zich een extra complicatie voor ten opzichte van een reguliere verzelfstandigde organisatie omdat opdrachtgevers in belangrijke mate op lokaal niveau zijn gepositioneerd en de bekostiging nadrukkelijk vanuit de positie van de eigenaar wordt gerealiseerd. Het gaat dan om het spanningsveld tussen de allocatie van middelen vanuit het perspectief van het lokaal bestuur tegenover de op nationaal niveau, op een bepaald niveau van detaillering, vastgelegde allocatie van middelen. Hierbij komen vraagstukken rondom verdeling van personeel, projectbudgetten zoals voor ICT en andere investeringen aan de orde.

De derde subvraag raakt het budgetrecht van het parlement, waaronder het recht van amendement van de Tweede Kamer. Het gaat dan om de mate van detaillering van de begroting van de politie en de controle en bijsturing daarop. De combinatie van rechtspersoonlijkheid en nagenoeg volledige materiële zeggenschap op de budgetten van de rechtspersoon bij de minister is zeldzaam, zo niet uniek. We vergelijken deze situatie met de informatie die over andere sturingsrelaties beschikbaar is en we betrekken daarbij een vergelijking met enkele andere landen binnen de EU om te bezien hoe de aldaar gekozen besturingsstructuur zich verhoudt tot het budgetrecht van de relevante democratisch gekozen organen.

1.4 Ad 2 Aanwijzingsbevoegdheid

Artikel 31 regelt de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister voor het beheer in de richting van de korpschef. De bepaling is opgenomen in het hoofdstuk over de organisatie van de politie in de Politiewet 2012. Deze bepaling is breder dan de bepalingen uit de artikelen 21-23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Volgens die wet heeft de minister de bevoegdheid beleidsregels te stellen, besluiten te vernietigen of in te grijpen bij taakverwaarlozing. In de Politiewet 2012 gaat het om een vormvrije maar bindende vorm van aanwijzingen voor de korpschef op het terrein van *de leiding en het beheer* van de politie.

Daarnaast heeft de minister van V&J op grond van de Politiewet 2012 aanwijzingsbevoegdheden naar burgemeesters (art. 15 Politiewet 2012) en een aantal expliciet benoemde aanwijzingsbevoegdheden in de richting van KMar (art. 4 Politiewet 2012). Deze laatste twee groepen aanwijzingen duiden op aanwijzingen over de feitelijke operatie van de politie en raken daarmee direct het geweldsmonopolie van de politie. Deze twee vormen van aanwijzingsbevoegdheid staan in dit rapport niet ter discussie en bestonden ook al in de Politiewet 1993. Wij zullen deze onderdelen van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van V&J slechts meenemen wanneer er koppelingen zijn met zaken op het terrein van het beheer van de politie. Daarmee proberen we weg te blijven van aanwijzingen die tijdens een concrete politieoperatie in een crisissituatie aan de orde kunnen zijn.

De centrale vraag die bij de aanwijzingsbevoegdheid aan de orde is, is of het geweldsmonopolie van de politie en/of de positionering van de politie in het openbaar bestuur in belangrijke mate verklaren dat de aanwijzingsbevoegdheid voor het beheer van de politie noodzakelijk is en hoe die aanwijzingsbevoegdheid wordt gebruikt. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Kan het bestaan en het gebruik van de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid voor de minister op het terrein van het beheer van politietaken worden begrepen vanuit het perspectief van het geweldsmonopolie en/of de positionering van de politie?

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende vier subvragen:

1. Wat is de argumentatie voor de gekozen vorm van de aanwijzingsbevoegdheid en waar is die complementair aan de bevoegdheden uit de artikelen 4 en 15 van de wet?
2. Hoe vaak komt een beroep op artikel 31 voor?
3. Wat zijn de thema's waarvoor een beroep op artikel 31 is/wordt gedaan?
4. Wie geeft op welke wijze feitelijk de aanwijzing met een beroep op artikel 31?

In de eerste subvraag richten we ons op de motivering voor de aanwijzingsbevoegdheid in algemene zin. Omdat de aanwijzingsbevoegdheden voor de politietaak zelf (het feitelijke geweldsmonopolie) zijn beschreven in andere artikelen van de Politiewet 2012 achterhalen we in hoeverre de aanwijzingsbevoegdheid in artikel 31 Politiewet 2012 het geweldsmonopolie raakt, aanvult of wellicht zelfs conflicterend is met de aanwijzingsbevoegdheden in de richting van burgemeesters of de KMar.

De overige drie subvragen gaan over het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid, waarbij aandachtspunten zijn het doel waarvoor de aanwijzingsbevoegdheid is gebruikt en hoe dat zich verhoudt tot het vraagstuk van het geweldsmonopolie. Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar de vierde subvraag. Achtergrond is dat de aanwijzingsbevoegdheden van een minister onder de Kaderwet zbo's schriftelijk moeten zijn vastgelegd. Artikel 31 Politiewet 2012 verwijst niet naar schriftelijke aanwijzingen maar laat de vorm geheel vrij. Dat valt des te meer op aangezien in artikel 15 Politiewet 2012 nadrukkelijk wordt gesproken over 'bij voorkeur schriftelijke' aanwijzingen richting burgemeesters.

Beheer⁵ wordt in deze context door ons gezien als het managen van de organisatie en de bijbehorende tactische en strategische allocatie van middelen over een organisatie. Welke bevoegdheidsverdeling – wie heeft waar zeggenschap over? - tussen eigenaar en management daarbij aan de orde is, kan per organisatie verschillen. Pas daarna komt de vraag naar de instrumenten, zoals een aanwijzingsbevoegdheid, aan de orde die de bevoegdheden feitelijk operationaliseren. De centrale vraag is nu waarom het in te zetten instrument van de aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 31 vormvrij zou moeten zijn, terwijl zowel in de kaderwet zbo's nadrukkelijk wel voor de schriftelijke vorm wordt gekozen. De aanwijzingsbevoegdheid van artikel 31 raakt in principe niet aan operationele inzet van de politie in crisis-situaties waar artikel 15 zich juist wel op richt (Naeyé, 2014, p. 223) Alhoewel verschillen van inzicht over beheer in theorie tot een aanwijzing kunnen leiden, lijkt in deze context de noodzaak voor een mondelinge aanwijzing wegens urgentie van de zaak minder voor de hand te liggen.

1.5

Ad 3 Positie korpschef

De korpschef is als hoogste in rang binnen de rechtspersoon het hoofd van dienst, in andere verzelfstandigde organisaties vaak de voorzitter van de raad van bestuur genoemd. Al eerder is geconstateerd dat in de Herijkingsnota staat dat de korpsleiding zou moeten functioneren 'als ware zij een raad van bestuur'. Die formulering in de Herijkingsnota suggereert tenminste

⁵ Voor een definitie van beheer in de politiewet moet volgens het ministerie worden teruggegrepen op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Politiewet 1993 (TK 1991/92, 22562 nr 3, p. 41). Die tekst luidt: 'beheer impliceert de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politie-apparaat en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen'. Hier wordt het woord aanwijzing ook vormvrij gebruikt en ook aangeduid dat een aanwijzing een instrument (bevoegdheid) is. Destijds was er nog geen sprake van regelgeving rond ZBO's (die kwam pas met de aanwijzingen voor de regelgeving in 1995). Aangezien de onderzoeksvraag is gericht op de invulling van de bevoegdheden in een rechtspersoon sui generis zonder ZBO-status ten opzichte van andere mogelijke rechtsvormen zetten we hier het instrument van de vormvrije aanwijzingsbevoegdheid af tegen de meer formele ultimatum remedium benadering die elders voor dit instrument geldt.

dat er nu afwijkingen in de bevoegdheden van de korpschef zijn ten opzichte van de bevoegdheden van een raad van bestuur. Die afwijkingen kunnen deels worden verklaard door de scheiding tussen ‘gezag over’ en ‘beheer van’ de politieorganisatie. Tegelijkertijd is de korpschef wel de juridische vertegenwoordiger (art. 27 lid 2 Politiewet 2012) van de rechtspersoon politie. Hier kan zich een spanningsveld voordoen waarbij de centrale vraag voor dit onderdeel van het onderzoek is waarom de bevoegdheden van de korpschef op een aantal punten van beheer afwijken van bevoegdheden van een reguliere raad van bestuur of ten opzichte van de bevoegdheden van een korpschef onder de Politiewet 1993. Vervolgens is de vraag hoe zich dat verhoudt tot het (lokale) gezag over de politie en de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 31 Politiewet 2012 van de minister. Bijzondere aandacht verdient daarbij ook de formulering dat de korpsleiding strategisch en kaderstellend moet opereren en dat meer lokaal maatwerk gewenst is. Deze formuleringen uit de Herijkingsnota (p. 5, onder c) lijken op gespannen voet te staan met de bevoegdheidsverdeling tussen minister en korpsleiding op het terrein van beheer. Daarbij komt dat de minister in zijn aanbiedingsbrief bij de Herijkingsnota nadrukkelijk een groter gewicht toekent aan het overleg met het lokale bevoegd gezag, ook daar waar het gaat om de invulling van de beheertaak van de korpsleiding. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Waarom is gekozen voor de in de Politiewet 2012 vastgelegde verdeling van bevoegdheden op het gebied van het beheer van de politie en welke gevolgen heeft dat voor de uitvoering van de beheertaken van de organisatie op (de)centraal niveau?

Ook deze vraag valt in een aantal onderdelen uiteen:

1. Op welke onderdelen wijkt de bevoegdheid van de korpschef af van de bevoegdheid van bestuurders van andere publiekrechtelijke rechtspersonen en waarom?
2. Hoe functioneert het overleg met de regio-burgemeesters (art. 19 Politiewet 2012), in het bijzonder over het beheer van de politie en welke rol neemt de korpschef feitelijk in dat overleg in?
3. Heeft de toedeling van bevoegdheden aan de korpschef op het terrein van het beheer en de zeggenschap over de uitvoering van de begroting feitelijke gevolgen voor de uitoefening van de gezags- en of beheertaak van de politie op (de)centraal niveau?

Op basis van de eerste subvraag is een inventarisatie gemaakt van de feitelijk afwijkende bevoegdheden ten opzichte van de bevoegdheden van bestuurders bij andere publiekrechtelijke rechtspersonen. Het meest expliciete voorbeeld is de onderhandelingen over de politie-CAO die door de minister in plaats van door de korpschef worden gevoerd. Minder zichtbaar maar wel afwijkend – in ieder geval ten opzichte van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen – is artikel 29 Politiewet 2012 dat beperkingen oplegt aan besluiten over activa en financiering.

De tweede subvraag schetst een beeld van de positie die de korpschef feitelijk inneemt bij de voorbereiding van en het overleg met de regio-burgemeesters. De laatste subvraag gaat in op de feitelijke effecten voor het gezag en beheer van de politie.

1.6 Aanpak

Dit onderzoek raakt vooral de bestuurlijke verhoudingen op landelijk niveau. Dat betekent dat we ons niet op de eenheden hebben gericht. Informatie over het hanteren van bevoegdheden en de rolinvulling kan alleen maar worden verkregen vanuit documentstudies en gesprekken met betrokkenen. Een aanpak in drie stappen is gevolgd.

In de eerste fase is een literatuurstudie verricht. Daarbij is op basis van Kamerstukken, de inbreng van betrokkenen als de Algemene Rekenkamer en de Raad van State en de actuele onderliggende regelingen rondom bevoegdheden zicht verkregen op de argumenten die formeel zijn gewisseld. Deze fase is de basis voor gesprekken met politieke en ambtelijke hoofdrolspelers in dit dossier.

In de tweede fase zijn hoofdrolspelers zoals een Eerste Kamerlid, de korpschef en een lid van de korpsleiding, een politiechef, een lid van de Algemene Rekenkamer, medewerkers van het DG Politie, twee burgemeesters, een vertegenwoordiger van het bureau van de Regioburgemeesters, de secretaris van de Commissie van toezicht op het beheer politie, en een hoofdofficier gevraagd hun inzichten te delen en in te gaan op de feitelijke gang van zaken rond de politie. De gesprekspartners zijn te vinden in bijlage 1. Alle interviews zijn uitgevoerd aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst en in de meeste gevallen integraal opgenomen. Zie voor de vragenlijst bijlage 2. Die methode waarborgde dat alle relevante onderwerpen in een gesprek aan de orde zijn gekomen. Tegelijkertijd was er voldoende ruimte voor toelichting door de geïnterviewde zodat een rijk beeld is ontstaan van de feitelijke en gewenste situatie. De verslagen van de gesprekken zijn op verzoek ter validatie voorgelegd aan de geïnterviewden.

De derde stap was de uitvoering van een vergelijkende landenstudie, waarbij de positionering van de politie in een drietal jurisdicties is bestudeerd: Engeland, Schotland en Denemarken. Waar passend hebben we onze bevindingen van die vergelijking in de hoofdtekst meegenomen. De volledige inhoud van deze vergelijkende studie is als bijlage 3 opgenomen.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de vragen rondom de rechtsvorm voor de politie, inclusief een theoretisch raamwerk over de verschillende rollen die ook op rijksniveau worden gebruikt bij de aansturing van entiteiten op afstand van een ministerie. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de onderzoeksvragen over de aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 31 Politiewet 2012. In hoofdstuk 4 kijken we naar de positie van de korpschef en het overleg met het lokaal gezag op grond van artikel 19 Politiewet 2012. Het geheel wordt afgesloten in hoofdstuk 5 met een recapitulatie van de onderzoeksvragen en de daaruit voortvloeiende discussies.

De rechtspersoon politie

2.1 Inleiding

Dit rapport richt zich op de besturingsstructuur van de top van de politieorganisatie in de verhouding tot de minister van Veiligheid en Justitie. Alle respondenten die wij spraken gaven elk in hun eigen bewoordingen aan dat de omvorming van de politie naar één organisatie bij opschaling van politie-inzet een verbetering is. Her en der worden met name door respondenten op lokaal niveau en in de ambtelijke organisaties wel kanttekeningen geplaatst bij de aansturing van de politieorganisatie, onder andere omdat gezag en beheer niet altijd zo expliciet zijn te scheiden als hieronder in analytische zin zal worden gedaan. Aansturingsproblemen lijken vooral aan de orde bij de bedrijfsvoering. Daar waar de verhouding tussen de politieorganisatie en de minister van Veiligheid en Justitie mede wordt beïnvloed door de gezagsverhoudingen met officieren van justitie en burgemeesters betrekken we dat wel in de analyse.

In paragraaf 2.2 behandelen we de relatie tussen rechtsvorm en de rollen van eigenaar en opdrachtgeverschap. Daarna belichten we de argumentatie die is gebruikt voor de politie als onderdeel van de rechtspersoon Staat in paragraaf 2.3. Met die kennis in huis, kunnen we vervolgens in paragraaf 2.4 ook kijken wat de consequenties zijn van de vormgeving van de politie als eigenstandige rechtspersoon ten opzichte van de vorm waarbij de politie onderdeel is van de rechtspersoon Staat. In een afzonderlijke paragraaf 2.6 behandelen we kwesties rondom het budgetrecht waarna in paragraaf 2.7 de Commissie van toezicht op het beheer wordt besproken. We sluiten het hoofdstuk af met enkele conclusies.

2.2 Rechtspersoonlijkheid, eigendom en opdrachtgeverschap

2.2.1. Inleiding

De eerste vraag in het onderzoek heeft betrekking op de juridische vormgeving van de politieorganisatie. In het oorspronkelijke wetsontwerp was sprake van een publiekrechtelijke rechtspersoon met een meerhoofdige korpsleiding. Die korpsleiding zou de bevoegdheden krijgen die vergelijkbaar zijn met die van een raad van bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven zbo, waaronder het vaststellen van begroting en jaarstukken. De minister zou vervolgens als toezichthouder de genoemde stukken goedkeuren (TK 2006/07, 30880 nr 3, p. 15). In het herziene wetsontwerp blijft de vorm van de publiekrechtelijke rechtspersoon in stand, alleen veranderen de verhoudingen tussen de nu formeel eenhoofdige korpsleiding en de minister van Veiligheid en Justitie onder andere door verschuiving van de vaststellingsbevoegdheden voor begroting en jaarstukken naar de minister (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 26). Materieel blijft er een bredere korpsleiding bestaan (artikel 28, lid 3 Politiewet 2012 luidt: bij ministeriële regeling worden ambtenaren van politie aangewezen die deel uitmaken van

de leiding van de politie), zij het dat de korpschef het centrale aanspreekpunt voor de minister is (Nationale Politie, 2012, p. 86).

Alhoewel het moeilijk is om de analyse van de gekozen rechtsvorm te scheiden van de inhoudelijke kenmerken van die rechtsvorm zullen we dat hier toch proberen te doen. De invalshoeken die we daarvoor gebruiken zijn in de eerste plaats boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en in de tweede plaats de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Verder leunen we op de bepalingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna Kzbo) die vormgeven aan de verhouding tussen de minister en het 'hoofd van dienst' van een zbo. We kiezen hier voor de wettelijke bepalingen zoals die op 1 juni 2011 – ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel – van kracht waren. Daarmee schetsen we een normenkader voor de beoordeling van de beheersmatige besturing van de politie. We gebruiken nadrukkelijk het woord 'hoofd van dienst' om een neutrale term te vinden voor de hoogste leidinggevende(n) van de organisatie. Een term als Directeur-Generaal duidt op voorhand op een hiërarchische gezagsverhouding binnen de departementale structuur, terwijl een term als bestuurder vooral duidt op het ontbreken van die hiërarchische gezagsverhouding. Het alternatief 'hoofd van dienst' laat de precieze gezagsverhouding wat meer in het midden.

2.2.2. Vormen van rechtspersonen

In theorie zijn er drie varianten voor rechtspersoonlijkheid voor een organisatie in het openbaar bestuur op rijksniveau te onderkennen. De eerste twee varianten kennen ieder twee subcategorieën. Bij de eerste vorm is de organisatie onderdeel van de rechtspersoon Staat (art. 2:1, lid 1 BW), al dan niet met waarborgen voor onafhankelijkheid van de eenheid als geheel zoals bij de Kiesraad of in de vorm van een agentschap.⁶ In de agentschapsvariant is het hoofd van dienst juist wel hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en is het essentiële verschil met een regulier departementaal onderdeel gelegen in de vormgeving van de taakopdracht met een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie en het daaruit voortvloeiende afwijkende administratieve stelsel.

De tweede variant is het op grond van artikel 2:1, lid 2 BW bij wet oprichten van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Deze rechtspersoon is vormvrij en wordt in de literatuur als een publiekrechtelijke rechtspersoon 'sui generis' aangeduid (Zijlstra, 2009, p 47; De Ridder, Winter en Hollander, 2015, p. 5). Binnen de (per definitie publiekrechtelijke) groep rechtspersonen sui generis, is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan onder de Kzbo een deelverzameling met een aantal specifieke randvoorwaarden.⁷

De derde variant is het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, in welke vorm dan ook.⁸ De CW 2001 regelt de procedure voor het oprichten van of participeren in een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat. Kern is dat de Algemene Rekenkamer gehoord moet zijn en dat de Tweede Kamer op een dergelijk voorstel kan reageren.

In het oorspronkelijke en het herziene wetsvoorstel alsmede in de discussies over de rechtspersoonlijkheid van de Nationale Politie in de Tweede en Eerste Kamer, is de privaatrechtelijke variant niet aan de orde geweest. Die variant blijft hierna dan ook buiten beschouwing. De vier publiekrechtelijke varianten (regulier onderdeel Staat, agentschap, publiekrechtelijk zbo in lijn met de Kaderwet zbo's of een publiekrechtelijke rechtspersoon sui generis, niet

⁶ In art. 10, CW 2001 wordt gesproken van baten-lastendiensten, in de praktijk is agentschap meer ingeburgerd.

⁷ De Kaderwet stelt een aantal inrichtingseisen, waaronder de benoeming van het hoofd van dienst van de organisatie door de minister, aan het bestuur van een zbo waardoor de vormvrijheid van de sui generis rechtspersoon wordt ingeperkt.

⁸ De meest gebruikelijke variant is de 'overheidsstichting', maar besloten of naamloze vennootschappen komen ook voor.

zijnde een zbo) zijn allemaal in de debatten tussen minister en parlement benoemd. We behandelen de vier varianten in de paragrafen 2.3 en 2.4. Voor we dat doen gaan we dieper in op de rolverdeling tussen de eigenaar en de opdrachtgever en behandelen we kort de rolverdeling tussen beheer en gezag.

2.2.3. Rolverdeling beheer en gezag

De kern van de politieke discussie rondom de rechtsvorm is de vraag hoe een balans gevonden moet worden tussen ministeriële verantwoordelijkheid en democratische legitimatie enerzijds en de invulling van het lokale gezag over de politie anderzijds. Het vraagstuk van democratische legitimatie van het geweldsmonopolie en de taakuitvoering in algemenere zin is uiteraard van belang, maar het wetsvoorstel Politiewet 2012 tornt niet aan het al veel langer bestaande principe dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde en de officier van justitie verantwoordelijk is voor de opsporing en vervolging. Sterker nog, de toelichting bij het gewijzigde wetsvoorstel begint vrijwel meteen met de volgende passage: *'De wijzigingen betreffen voornamelijk het bestuur en in het bijzonder het beheer van de politie, waarbij een vereenvoudiging van de beleids- en beheerscyclus en een vermindering van de bestuurlijke drukte worden bewerkstelligd.'* (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 20). De wetswijziging gaat dus niet over de regeling van het gezag. Een vraag over de ministeriële verantwoordelijkheid en het lokaal gezag is een vraag die gaat over de taakopdracht van de politie. Strikt genomen is de vraag over de organisatorische inrichting van de politie een vraag die niet over de taakopdracht maar over de eigendomsverhoudingen gaat. De juridische vorm waarin de politie wordt gegoten bepaalt de mogelijkheden die de minister heeft om als *eigenaar* op landelijk niveau invloed uit te oefenen op het beheer en het management van de politieorganisatie. Belangrijk onderdeel van dat debat is de zeggenschap over sterkte en operationele inzet van de politie gegeven de taakopdracht (onder andere het beleidsplan van art. 39 Politiewet 2012) die de opdrachtgevers (lees OvJ en burgemeesters) hebben geformuleerd en de beperkingen die daarbij ontstaan als gevolg van besluiten van de eigenaar over het beheer.

2.2.4. De rollen eigenaar en opdrachtgever

Sinds de introductie van agentschappen in 1994 is in de rijksdienst het denken ontwikkeld over de verschillende rollen die een minister heeft ten opzichte van een (intern) verzelfstandigde dienst. Dat betreft het onderscheid tussen de wensen die de opdrachtgever van diensten van een agentschap heeft en de zorg voor de continuïteit die bij de eigenaar leeft. Waar de opdrachtgever zo veel mogelijk productie tegen zo laag mogelijke prijs wenst, vraagt de eigenaar zich onder andere af of de gevraagde productie überhaupt wel te leveren is en of dat ook tegen de gewenste prijs kan worden gerealiseerd.

Kritische evaluaties van onder andere het functioneren van agentschappen hebben geleid tot handreikingen en regelgeving waarin de verschillende rollen voor eigenaar en opdrachtgever worden beschreven. De belangrijkste documenten over dit onderwerp zijn:

- a. Regeling agentschappen 2013
- b. De brief van de minister van Wonen en Rijksdienst van 13 mei 2014 (TK 2013/14, 25 268 nr. 83)
- c. De brief van de minister van Wonen en Rijksdienst van 11 mei 2016 (TK 2015/16, 25 268 nr. 113)
- d. De circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' (bijlage bij TK 2015/16, 25 268 nr. 113).

Uit deze documenten zijn de volgende vier kernpunten voor de rol van *eigenaar* af te leiden. Ten eerste stelt de eigenaar het sturingsmodel vast. Verder benoemt de eigenaar de bestuurder(s) van de organisatie. Bij bekostiging door het Rijk keurt de eigenaar de begroting goed.

In gevallen dat de organisatie tarieven naar buiten kan hanteren, keurt de eigenaar die tarieven goed. Het laatste punt is dat de eigenaar toezicht houdt op de lange termijnperspectieven voor de organisatie en de samenstelling van het takenpakket.

De *opdrachtgever* heeft drie rollen. In de eerste plaats zorgt de opdrachtgever er voor dat de opdrachtformulering voor de uitvoerende organisatie voldoende scherp is. Onderdeel van de opdrachtformulering is het kwaliteitsniveau van de taakuitvoering. De opdrachtgever is ook degene die de zorg heeft voor het wettelijk beleidskader waarbinnen de uitvoerende organisatie de taken verricht. De opdrachtgever – hier toegelicht vanuit het perspectief van opdrachtgever op rijksniveau - vult waar nodig de wet aan met aanvullende beleidsregels, al dan niet via AMvB's of ministeriële regelingen. Tenslotte betreft de opdrachtgever de uitvoerende organisatie, of het nu een agentschap of een zbo is, bij actuele beleids-ontwikkelingen. Veelal leidt dat tot een verzoek om een uitvoeringstoets op voorgenomen beleid.

De circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' voegt hier aan toe dat de scheiding van de rollen in principe op 'hoog ambtelijk' niveau wordt geregeld. Wanneer sprake is van meerdere opdrachtgevers, dan wordt de politieke verantwoordelijkheid gescheiden over die ministeries. Voorbeelden daarvan zijn de SVB die het ministerie van SZW als eigenaar heeft en deels taken uitvoert voor het ministerie van VWS (de mede opdrachtgever) en het agentschap RIVM waarvan het ministerie van VWS eigenaar is, maar dat ook opdrachten van I&M, EZ, DEF en SZW uitvoert.

In de Politiewet 1993 bestonden drie problemen rond het beheer van de politietaak. Ten eerste was er de democratische legitimatie over het beheer van de regionale korpsen. Met de afzonderlijke bestuursstructuur van de regiokorpsen kon een individuele gemeenteraad de burgemeester niet aanspreken op het beheer, juist omdat een ander bestuursorgaan – de politieregio – als eigenaar daarvoor verantwoordelijk was. Het opheffen van de politieregio's vermindert de invloed van de burgemeesters die de korpsbeheerdersfunctie vervulden op de dagelijkse gang van zaken bij de politie. Door de centralisatie verliezen zij de regelruimte om eigenstandig keuzes voor bedrijfsvoering te maken. Het tweede beheerprobleem was de samenwerking tussen de korpsen die door de verschillen in gebruikte systemen en werkwijzen te wensen overliet. Diverse respondenten hebben dit probleem zo expliciet benoemd. Het derde probleem lag bij de afstemming op rijksniveau tussen de verschillende ministeries, totdat het ministerie van Veiligheid en Justitie integraal verantwoordelijk werd voor de politieorganisatie. De wetgever had in de Politiewet 1993 een gedeelde verantwoordelijkheid voor het beleid belegd bij de ministers van Binnenlandse Zaken en die van Justitie.

In zekere zin kan daarmee worden gezegd dat onder de Politiewet 1993, toen de minister van BZK nog verantwoordelijk was voor de totale budgetten en de sterkte van de politie op regionaal en landelijk niveau,⁹ de minister van BZK een soort quasi-eigenaar¹⁰ van de politie was en dat de lokale burgemeesters via de regio's – gegeven de beschikbaar gestelde sterkte en financiële middelen – de rol van quasi-opdrachtgever en formele eigenaar vervulden. Op eenzelfde wijze kon de minister van Justitie als opdrachtgever voor de landelijke uitvoering van politietaken en, indirect, het OM fungeren. Het ministerie van BZK had geen opdrachtgeversrol omdat de kern van het handhaven van de openbare orde juist onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester valt. De Politiewet 1993 maakte geen scherp onderscheid tussen de opdrachtgevers- en eigenaarsrol door in de artikelen 43a t/m 43c bepalingen op te nemen die inhouden dat ook het ministerie van BZK bij de beleidsbepaling over de politie betrokken wordt. Daarmee ontstond de, analytisch gezien, onlogische situatie dat het ministerie van BZK

⁹ Het KLPD was anno 2009 nog een agentschap van het ministerie van BZK.

¹⁰ Formeel waren regionale korpsbeheerders de eigenaren en had BZK meer een systeemtoezicht-rol

zeggenschap kreeg over beleid terwijl het ministerie in principe verantwoordelijk was voor de beheer- en eigenaarsrol. Met de overdracht van de politie naar het ministerie van Veiligheid en Justitie is die functievermenging juist nog verder versterkt in plaats van scherper onderscheiden.

Op regionaal niveau ligt de eigenaar en opdrachtgever discussie iets genuanceerder. Formeel bepalen burgemeesters en hoofdofficier van justitie de beschikbare politiesterkte over de onderdelen van de regionale eenheid (art. 39 Politiewet 2012). De burgemeesters geven aan dat zij in de praktijk ook de politiechefs bij de verdeling van de sterkte binnen de eenheden betrekken. Daarmee krijgt op eenheidsniveau de burgemeester waar het gaat om de interne verdeling van de sterkte ook kenmerken van mede-eigenaar. Soortgelijke geluiden zijn te horen over de wensen ten aanzien van materiële hulpmiddelen zoals voertuigen en vestigingslocaties. De burgemeesters stellen de rolverdeling bij de achterliggende werkprocessen niet ter discussie. De gedachte die hieraan ten grondslag ligt is dat de burgemeesters vinden dat zij voor de uitoefening van hun gezag moeten kunnen beschikken over een politieorganisatie die daar waar nodig maatwerkvoorzieningen kent die passen bij de regionale context. De verdeling van de operationele sterkte *naar* de eenheden wordt daarbij bij gebrek aan beter¹¹ als een gegeven beschouwd, onder andere omdat het een manier van borgen van de sterkte van de regionale eenheden is. De verdeling *binnen* de eenheden daarentegen bijvoorbeeld niet.

Voor het vervolg van de analyse over de mogelijke rechtsvorm voor de politieorganisatie richten we ons primair op het perspectief van de eigenaar van de politie. Dat betekent dat gezag vanuit het perspectief van de opdrachtgeversrol van de burgemeester of vanuit het OM en het ministerie van Veiligheid en Justitie beperkt aan de orde wordt gesteld.

2.3 Politie als onderdeel van de rechtspersoon Staat

2.3.1. Inleiding

De discussie in het parlement over de rechtsvorm van de politie kan worden beschreven aan de hand van twee vragen. De eerste vraag richt zich op de argumentatie waarom de politie niet als onderdeel van de rechtspersoon Staat zou kunnen bestaan. De tweede vraag richt zich op de vormgeving als publiekrechtelijke rechtspersoon buiten het regime van de Kaderwet zbo's.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het herziene wetsvoorstel is geen expliciete aandacht besteed aan de mogelijkheid van de agentschapsvorm. We stellen vast dat er ten tijde van het wetsvoorstel ten minste twee agentschappen waren waarbij samenwerkingsrelaties met lokaal bestuur aan de orde zijn, te weten de dienst Landelijk Gebied (DLG) en het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR).¹² De ministeries vulden in beide gevallen de eigenaarsrol. In het geval van DLG fungeerde het ministerie van Landbouw als opdrachtgever voor de eigen taken plus die van de provincies en bekostigde de activiteiten. In het geval van BPR waren gemeenten in belangrijke mate opdrachtgever namens hun inwoners. Samenwerking tussen lokaal en nationaal bestuur via een agentschap is dus niet onmogelijk.

Rond de vraag of de politie in algemene zin onderdeel van de rechtspersoon Staat zou moeten zijn, worden in de Kamerstukken drie argumenten genoemd. Die argumenten zien op 1) de

¹¹ Formeel juridisch ligt de sterkte vast in de wet (artikel 38a Politiewet 2012) en de bijbehorende AMvB.

¹² Anno 2017 heet dit agentschap Rijksdienst voor identiteitsgegevens.

gezagsverhouding en 2) het vermogensrecht en 3) de wettelijke aansprakelijkheid die beide bij de eigenarenrol horen. We behandelen die drie argumenten afzonderlijk.

2.3.2. Gezagsverhouding

Het eerste argument dat de minister van V&J bij de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer aanvoerde, raakt de gezagsverhoudingen. Het betreft niet de rol van de eigenaar maar de rol van de opdrachtgever. Gelet op de verantwoordelijkheid van burgemeesters en de officieren van justitie voor het gezag over de politie, zou inbedding van de politieorganisatie binnen het departement van Veiligheid en Justitie het risico van ‘eenzijdige oriëntatie op nationale taken’ hebben terwijl ‘het zwaartepunt van de taakuitvoering door de politie op lokaal niveau ligt’ (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 29; TK 2010/11, 30 880 nr. 14, p. 18). Tegelijkertijd kent de wet in artikel 37, derde lid een voorziening voor een beheersplan waarbij bestuurlijk en justitieel gezag samen, en gegeven de wettelijke kaders, tot een nadere invulling van de sterkte op regionaal niveau komen (zie ook TK 2010/2011, 30880 nr 14, p. 7).¹³ Het punt van het primaat van de taakuitvoering op lokaal niveau komt in vrijwel alle door ons gevoerde gesprekken nadrukkelijk aan de orde. De kern van het gezag over de taakuitvoering, waaronder het geweldsmonopolie, en daarmee de benodigde personele sterkte en hulpmiddelen van de politie ligt lokaal, behoudens gemeente-overstijgende inzet. In iets andere bewoordingen stond dat ook in het oorspronkelijke wetsvoorstel benoemd (TK 2006/07, 30 880 nr. 3, p. 14).

Bij de behandeling van het wetsvoorstel worden zorgen geuit over de stapeling van bevoegdheden van de minister van V&J die er wellicht in materiële zin toe leiden dat alsnog nationale prioriteiten boven lokale doelstellingen gaan (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 11), waardoor de burgemeester niet meer (voldoende) in de gelegenheid is de openbare orde te handhaven. In de debatten die volgen wordt uitgebreid over de checks and balances in de verhouding tussen lokale en nationale prioriteiten gesproken, maar voor de te kiezen rechtsvorm voor de politie wordt geen nadere onderbouwing meer gegeven.

Het debat over nationale en lokale prioriteiten is een debat over de taakuitvoering van de politie en daarmee primair een *opdrachtgevers*debat in plaats van een debat over beheersvraagstukken als de aankoop van materieel of de politiek al vastgestelde sterkte. Bij dat laatste gaat het over de positie van de *eigenaar*. Dat de eigenaar ook nog een opdrachtgeversrol heeft, geeft juist vanwege de veelheid van rollen van de minister van V&J aanleiding voor debat. Daar loopt doorheen dat er sprake is van schaalvergroting waardoor de fysieke aanwezigheid van de politie op lokaal niveau – bijvoorbeeld politieposten in kleinere gemeenten – afneemt.¹⁴ Daardoor kan de indruk ontstaan dat de politie voor een specifieke burgemeester als verantwoordelijke voor de openbare orde minder beschikbaar is. Die zorg leeft, maar sommige respondenten geven aan dat door gericht overleg op lokaal niveau de afstemming met burgemeesters geborgd kan blijven. Desondanks leeft bij de burgemeesters de indruk dat zij onvoldoende in staat zijn te sturen op de inzet van politie op het lokale niveau. Zij spreken bijvoorbeeld uit dat er behoefte is om de formatie binnen de eenheid te kunnen vaststellen ‘..zonder inmenging vanuit het nationale niveau.’ (Regioburgemeesters, 2015a, p. 3) en claimen daarmee een vorm van mede-eigenaarschap. We komen hier in hoofdstuk 4 op terug.

¹³ Artikel 37 is ingebed in het hoofdstuk over de inrichting van de politie hetgeen duidt op de zeggenschap van de eigenaar. Dat in hetzelfde artikel over de verantwoording ook wordt gezegd dat verantwoording moet worden afgelegd over activiteiten doet daar niet aan af.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de brief van CdK Leen Verbeek namens de Commissarissen van de Koning en het rapport ‘Vanaf de zijlijn bekeken’ van mei 2017.

De vraag over de taakuitvoering is een vraag voor de opdrachtgevers van de politie (de burgemeesters/de officieren van justitie/de minister voor specifieke landelijke taken van de politie) en geen vraag voor de eigenaar van de organisatie. De laatste draagt zorg dat het politieapparaat toegerust is de opgedragen taken uit te voeren. Welke rechtsvorm de eigenaar daarvoor kiest is minder relevant. Hoewel het voor de rechtsvorm geen rol speelt, blijft het vraagstuk van de rolvermenging, ook gelet op de elders op rijksniveau bepleite strakkere scheiding tussen opdrachtgever en eigenaar, wel een nadrukkelijk punt van aandacht.

Ten tijde van de Politiewet van 1957 was de Rijkspolitie onderdeel van het ministerie van Justitie en had het ministerie van Binnenlandse Zaken wat we nu noemen 'systeemverantwoordelijkheid' voor de gemeentepolitie. Op lokaal niveau functioneerde de Rijkspolitie op dezelfde manier onder het lokale gezag (de burgemeester) als dat gold voor de Gemeentepolitie. Het enige verschil was dat de democratische controle op het beheer van de Rijkspolitie bij de Tweede Kamer (met de minister van Binnenlandse Zaken als politiek verantwoordelijke) lag en niet bij de gemeenteraad zoals dat wel gold voor de gemeentepolitie (TK 1991/92, 22 562 nr. 3, p. 25). Ook onder de Politiewet 1993 bleef de taakuitvoering onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende opdrachtgevers – de individuele burgemeester, OM of de minister van justitie – vallen. De rol van de quasi-eigenaar werd in 1993 toebedeeld aan de minister van Binnenlandse Zaken. De minister van BZK werd systeemverantwoordelijk voor het beheer van de regionale korpsen, inclusief de sterkteverdeling en werd de beheerder van het toenmalige KLPD. Het ministerie van Justitie had de opdrachtgeversrol voor de landelijke uitvoering van politietaken en indirect ook voor het Openbaar Ministerie. Met de regiovorming was het formele eigenaarschap van de regionale politiekorpsen opgedragen aan de korpsbeheerder. Vanwege de regionale samenwerkingsstructuur was de democratische controle relatief zwak omdat alle betrokken gemeenteraden een oordeel moesten vormen. In de toelichting bij het gewijzigde wetsvoorstel voor de Politiewet 2012 wordt gesproken van bestuurlijke drukte (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 20) en van de uitholling van de functie van het regionale bestuursorgaan dat verantwoordelijk was voor de aansturing van de politie (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 22). Op regionaal niveau konden de korpsen als rechtspersoon sui generis – dat waren zij immers ook!¹⁵ – hun taken vervullen.

Met het aanwijzen van de minister van Veiligheid en Justitie in de Politiewet 2012 als eindverantwoordelijke voor het beheer, of dat nu via de agentschapsvorm of via een rechtspersoon loopt, is de democratische controle op het beheer, nadrukkelijk niet op de taakuitvoering¹⁶, juist weer in één hand gelegd en daarmee versterkt. Het parlement dwong in het debat over de Politiewet 2012 wel een aantal concessies op het punt van het beheer af, met als belangrijkste die van de verdeling van de sterkte van de politie over landelijke taken en eenheden en de begroting van de politie. Die concessie over de sterkte is in principe onafhankelijk van de gekozen juridische status van de politie. De concessie over het toezenden van de ontwerpbegroting van de politie is formeel wel afhankelijk van de rechtsvorm van de politie. Zou de politie de agentschapsstatus hebben, dan is de begroting automatisch onderdeel van de begroting van het ministerie van V&J. Maar materieel gezien is het de vraag of het parlement genoeg zou hebben genomen met de mate van detaillering van een begroting van een agentschap. De minister geeft in zijn reactie op vragen in de Eerste Kamer aan dat de volledige ontwerpbegroting zal worden aangeboden in plaats van een (indicatieve) begroting op hoofdlijnen (TK 2012/13, 33 368 nr. 7, p. 4). Dat duidt er op dat ook hier de rechtsvorm er minder toe doet dan de mate van diepgang van de aan het parlement te verstrekken informatie. Hierbij kan worden opgemerkt dat de toenmalige minister tot veel toezeggingen bereid was om de wet door het parlement te loodsen. In de Tweede Kamer zegt de minister op enig moment

¹⁵ Artikel 21 lid 4, Politiewet 1993.

¹⁶ Voor taakuitvoering loopt democratische controle immers via het orgaan dat als bevoegd gezag optreedt.

zelfs expliciet dat hij iedereen over de streep wil krijgen (Handelingen TK 2012/13, vergadernummer 27 item 16, p. 41).

De discussie in het parlement over de rechtsvorm vloeit voort uit de discussie over de verdeling van beheersmatige bevoegdheden tussen minister en korpschef (TK 2010/11, 30 880 nr. 14, p. 18) zodat de minister in staat wordt gesteld integraal verantwoordelijk – met de bijbehorende bevoegdheden¹⁷ – te zijn voor de politie. Daarbij moet worden bedacht dat de minister in de oude situatie ‘slechts’ systeemverantwoordelijkheid – met beperkte bevoegdheden – had omdat de politieregio’s zelfstandige bestuurlijke entiteiten waren onder een regionaal bestuur. De rolverdeling over de taakuitvoering is niet aangetast en op lokaal niveau geborgd door de vereisten van meerjarenbeleidsplannen.

2.3.3. Vermogensrecht

Volgens de minister van Veiligheid en Justitie moet aan de landelijke politieorganisatie rechtspersoonlijkheid worden toegekend zodat de politie aan het vermogensrechtelijke verkeer deel kan nemen. Impliciet wordt daarmee beweerd dat het vermogensrecht zich zou keren tegen het onderbrengen van de politie bij de rechtspersoon Staat (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 72). In het parlementaire debat is vermogensrecht niet meer aan de orde geweest. Desondanks menen wij er goed aan te doen om hier wel bij stil te staan omdat het mede bepalend is voor de keuzes voor rechtsvormen voor de Nationale politie.

Uit artikel 32 CW 2001 blijkt dat een minister de mogelijkheid heeft om als eigenaar relevante privaatrechtelijke handelingen te verrichten. Deze bepaling raakt ook het beheer van een ministerie en daarmee de inkoop van goederen en diensten. Wanneer een ministerie kapitaalgoederen (bijvoorbeeld voertuigen of gebouwen) koopt, komen de middelen daarvoor via de bankrekening¹⁸ van het ministerie van Financiën. Ook agentschappen zijn voor hun financiering en kasgeldbeheer volgens de CW 2001 aangewezen op het ministerie van Financiën.¹⁹ Ook voor de meeste publiekrechtelijke zbo’s geldt op grond van diezelfde Comptabiliteitswet (art. 45 CW 2001) dat ook zij gehouden zijn om voor financiering en kasgeld een beroep te doen op het ministerie van Financiën. Op grond hiervan kan daarom worden vastgesteld dat een aparte rechtspersoonlijkheid dus niet per se nodig is als het gaat om deelname aan het vermogensrechtelijk verkeer.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling het beheer raakt. Zo’n handeling verandert op zichzelf de gezagsverhoudingen niet, noch inzake het opdrachtgeverschap over de taakuitvoering, noch inzake beheer en eigenaarschap. De bepalingen uit artikel 29 Politiewet 2012 over expliciete toestemming van de minister bij investeringen boven bepaalde bedragen veranderen de gezagsverhoudingen tussen de minister en het hoofd van dienst over het beheer wél. Het gaat hier om de eigenaarsrol omdat hierdoor wordt bepaald welke diensten de politieorganisatie met welke middelen kan leveren. Artikel 29 Politiewet 2012 is een kapstokartikel voor wat binnen een departementale organisatie een mandaatbesluit is. In Kzbo is een soortgelijke bepaling als ‘kan’-bepaling (art. 32 Kzbo) opgenomen.

Een minister kan een mandaatbesluit voor investeringsuitgaven discretionair inrichten. Dat geldt ook voor agentschappen, waarbij ook de minister van Financiën een normstellende rol

¹⁷ Zie commissie-Scheltema, 1993, TK 21.427, nr. 52.

¹⁸ Technisch rekening courant.

¹⁹ Art. 7, lid 1 sub c, CW 2001 en art. 9, Regeling baten-lastendiensten 2011.

heeft.²⁰ Ook in Kzbo is er discretionaire ruimte voor een minister om zeggenschap bij investeringsbeslissingen te behouden via het opnemen van relevante wettelijke bepalingen in de oprichtingswet van het zbo. Dit duidt er op dat in alle varianten van publiekrechtelijke rechtsvormen een minister actieve zeggenschap kan hebben over investeringsuitgaven. Omdat de instellingswet van een publiekrechtelijke rechtspersoon sui generis geheel vormvrij is, is een vermogensrechtelijke bepaling daar ook mogelijk. De rechtsvorm waarin de organisatie is gegoten staat ministeriële verantwoordelijkheid over investeringsuitgaven in materiële zin dus niet in de weg. Wel zijn er verschillende juridische instrumenten nodig om het beoogde resultaat tot stand te brengen. Kortom, het aangevoerde vermogensrechtelijke argument is niet sterk.

2.3.4. Aansprakelijkheid

Het derde argument dat de minister aanvoert (in de nota van wijziging) raakt zowel het vermogensrecht als het budgetrecht en gaat over civielrechtelijke aansprakelijkheid (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 72). Behoudens een opmerking in de memorie van toelichting bij het gewijzigde wetsvoorstel komt dit onderwerp ook niet meer terug in het politieke debat. Ook dit argument raakt de eigenaarsrol omdat aansprakelijkheid terugslaat op het vermogen van de organisatie.

Bij een publiekrechtelijk bekostigde rechtspersoon komen uiteindelijk de financiële gevolgen van een aansprakelijkheidsclaim indirect toch in de begroting van een ministerie terecht. Zo wordt in het rapport De Leeuw over zbo's (De Leeuw, 2013, p 57) over CBS/CCS zelfs expliciet gesteld dat er geen noodzaak is voor eigen rechtspersoonlijkheid omdat 'vanwege de financiering via de begroting de risicoaansprakelijkheid bij de Staat ligt'. Elders in hetzelfde rapport wordt over verschuiving van aansprakelijkheid gesproken voor die gevallen waar een organisatie²¹ en de sector die zij bedient die risico's (via heffingen) kan dragen (De Leeuw, 2013, p. 21). Mocht een aansprakelijkheidsclaim worden toegewezen, dan betekent dit dat eerst het vermogen van de organisatie wordt aangesproken. Zo nodig worden heffingen verhoogd om het vermogen van de organisatie die aansprakelijk was weer op het gewenste peil te krijgen. De casus politie lijkt in dit opzicht meer op de CBS/CCS-casus dan op die van organisaties die risico kunnen dragen omdat de politie uit de begroting van het ministerie van V&J en niet uit heffingen wordt bekostigd.

Ook gelet op het aansprakelijkheidsrecht is een keuze voor een aparte rechtspersoon niet per se geïndiceerd. De politie kan de risico's van aansprakelijkheid niet zelf dragen omdat bekostiging via de rijksbegroting loopt en niet via heffingen die door de burger of de sector worden betaald. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat het argument op geen enkele wijze de gezagsverhouding in termen van opdrachtgeverschap tussen minister en korpschef of die tussen politiechef en lokaal gezag beïnvloedt.

2.3.5. Het politieke debat in de Eerste Kamer: focus op opdrachtgevers en gezag

In de Eerste Kamer gaat het in het debat niet zozeer over de rechtsvorm en het centraal beheer van de politie. Het centrale thema is de borging van de invloed van het lokale gezag ten opzichte van het ministeriële gezag. Die discussie raakt primair het opdrachtgeverschap en de rolvermenging bij het ministerie van V&J in plaats van de eigendoms kwestie. Het gaat daarbij over 'checks and balances' en over evenwichtige belangenafweging en verdeling van verantwoordelijkheden tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie (EK 2011/12, 30 880 nr. D, p. 11). Daarbij wordt gerefereerd aan de oude situatie waarin Binnenlandse Zaken verantwoordelijk was voor budgetten en beheer

²⁰ Regeling Baten-Lastendiensten 2011, art 12, anno 2017 art. 28 Regeling Agentschappen.

²¹ Een voorbeeld hiervan is het zbo Kadaster dat nagenoeg geheel uit heffingen wordt bekostigd.

en Veiligheid en Justitie verantwoordelijk was voor het justitiële gezag. De fractie van Groen-Links wijst er in deze context ook op dat de minister van Veiligheid en Justitie ook de verantwoordelijkheid voor brandweerzorg en crisisbestrijding draagt, die eerder ook bij Binnenlandse Zaken werden belegd (EK 2011/12, 30 880 nr. H, p. 8). De fracties maken zich kennelijk zorgen over een te grote machtsconcentratie bij één minister. De minister van Veiligheid en Justitie wil niet naar de oude situatie terug omdat die volgens de minister de ‘gewenste integraliteit’ belemmert (ibid, p. 11). De minister gaat hier voorbij aan de scheiding tussen de opdrachtgevers- en eigenaarsrol bij de aansturing van organisaties (Algemene Rekenkamer, 2016, p. 7). De eigenaarsrol omvat vraagstukken van continuïteit en beheer van de organisatie inclusief voldoende gekwalificeerd personeel terwijl de opdrachtgeversrol juist bepalend is voor de inhoud van de te leveren diensten. De knip tussen opdrachtgevers- en eigenaarsrol komt overeen met de knip tussen (lokaal) gezag en (nationaal) beheer met die kanttekening dat op grond van artikel 39 Politiewet 2012 de (regio)burgemeesters en de hoofdofficieren van justitie een zekere eigenarenrol hebben waar het de verdeling van de beschikbare personele sterkte binnen de regionale eenheden aangaat. In het verloop van het debat met de Eerste Kamer over het gezag over de politie, komen evenwichtige belangenafweging en democratische legitimatie van de inhoudelijke inzet van de politie met name tot uitdrukking in de discussies over de rol en vertegenwoordiging van burgemeesters bij het opstellen van het beleidsplan voor de politie.

In de voorafgaande paragraaf is al uitgebreid stilgestaan bij de rolverdeling tussen ministeries en burgemeesters voorafgaand aan de Politiewet 2012. In de Wijzigingswet die na de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel wordt ingediend, komt een extra procedure om de inbreng van het lokaal gezag op het beleidsplan van de politie beter te borgen. Deze procedure is te zien als een instrument voor democratische legitimatie van het lokaal gezag. De SGP-fractie benadrukt daarbij dat in de loop der jaren de rol van een burgemeester op het terrein van openbare orde is verbreed (EK 2011/12, 30 880 nr. H, p. 8). Het gaat er in dit debat om dat de burgemeester in staat moet zijn de openbare orde te handhaven. Dit is vooral een opdrachtgeversvraagstuk. De onderliggende kwestie lijkt de zorg te zijn of de politie in staat is voldoende sterkte op lokaal niveau te kunnen aanbieden. Zo raakt de vraag over gezag als nog het beheervraagstuk.

2.3.6. **Het politieke debat: beheer in relatie tot opdrachtgeverschap en gezag**

In het debat in de Eerste Kamer komt ook naar voren dat het gesignaleerde probleem van democratische legitimatie van het lokale gezag onafhankelijk is van de rechtsvorm van de politie, maar veeleer een kwestie is van schaalvraagstukken (Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 35 item 2, p. 11).

Zoals hierboven aangegeven ligt een belangrijke politieke zorg over de inrichting van de politie bij de vraag of de minister van Veiligheid en Justitie met de dubbele petten van eigenaar en opdrachtgever (voor de landelijke uitvoering van politietaken en indirect OM) beslissingen kan nemen die raken aan de uitoefening van de gezagstaak op lokaal niveau. De sterkteverdeling van de politie wordt geregeld in een op art. 36 Politiewet 2012 gebaseerde AMvB en is daarmee onder democratische controle van het parlement gebracht (Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 12 item 8, p. 59). Op aandringen van de Eerste Kamer is voorkomen dat in de AMvB zou worden geregeld dat de korpschef de sterkte verdeelt; in de wet is geregeld dat de minister dat doet. Ook heeft de minister in de nadere memorie van antwoord (EK 2011/12, 30 880 nr. H) toegezegd met een wetswijziging te komen waarin onder meer wordt geregeld dat voor deze AMvB een voorhangprocedure geldt. Daarmee wordt een extra borging ingebouwd voor een stabiele en systematische sterktesverdeling van de politie ten behoeve van het lokale gezag. Dit leidt er ook toe dat de vrijheidsgraden van de eigenaar om

keuzes te maken worden ingeperkt. De overige vraagstukken rond beheer van de politie, inclusief budgetrecht behoren eveneens tot het domein van de eigenaar en worden in paragraaf 2.4 behandeld.

2.3.7. Tussenconclusie

De discussie over de gewenste positionering van de politieorganisatie komt neer op een gesprek over toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de politie. Opvallend is dat de discussie over de scheiding tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever onvoldoende scherp is gevoerd. De geschiedenis laat zien dat gezag en opdrachtgeverschap kan samengaan met verschillende eigendomsverhoudingen zoals ten tijde van de Rijkspolitie of als zelfstandige organisatie zoals onder de Politiewet 1993. Dat neemt niet weg dat in de Politiewet 1993 de democratische legitimatie van de eigenaarsrol onvoldoende was geborgd. De D66-fractie in de Eerste Kamer stelt dat het voor dat gezag niet uitmaakt dat de politie beheersmatig onder het ministerie valt (Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 35 item 2, p. 14). Dat leidt tot het indienen van een motie door D66 die door de minister wordt ontraden en door de Eerste Kamer niet wordt overgenomen. Het kernargument van de minister is en blijft dat voor de verhouding tussen lokaal gezag en politieorganisatie de zelfstandige rechtsvorm de voorkeur geniet. Ook in het latere debat over de Wijzigingswet blijven de standpunten hier fundamenteel ongewijzigd. Meerdere fracties laten in het slotdebat blijken dat zij van mening blijven dat de democratische inbedding van het geweldsmonopolie (Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 12 item 5, p. 46) boven elke twijfel verheven dient te zijn en dat zij daarom blijven twijfelen aan de gekozen constructie met eigenstandige rechtspersoonlijkheid voor de politie. Juist hier had het onderscheid tussen opdrachtgever en eigenaar van de politie tot verduidelijking van het debat kunnen leiden.

2.4 Politie als afzonderlijke rechtspersoon

In de Tweede Kamer is de discussie over de gekozen variant van een publiekrechtelijke rechtspersoon slechts beperkt, ten minste wanneer het om de rechtsvorm sec gaat. De aanwijzingsbevoegdheid en de positie van de korpschef komen wel aan de orde. In onze analyse worden die afzonderlijk besproken. In deze paragraaf gaan we in op de begroting van een rechtspersoon, governance (bestuurlijke topstructuur, benoemingen en informatie) en dagelijks beheer bij een organisatie zie als eigenstandige rechtspersoon is gepositioneerd.

2.4.1. Begroting en rechtspersoonlijkheid

Over democratische controle op het beheer wordt in de Tweede Kamer gesteld dat de begroting van de politie 'geen onderdeel vormt van de begrotingsstaten van het ministerie van Veiligheid en Justitie' (TK 2010/11, 30 880 nr. 13, p. 11), een impliciete opmerking over budgetrecht van de Tweede Kamer. Verder worden vragen gesteld over de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer wijst in een brief van maart 2011 op een hybride situatie in het begrotingssysteem. De begroting van de politie is volgens de Algemene Rekenkamer geen formeel onderdeel van de begrotingsstaten. Hiermee wordt bedoeld op de gedetailleerde werkbegroting van de politie zoals die door de minister wordt vastgesteld. Deze begroting is als gevolg van een toezegging van de minister (EK 2011/12, 30 880 nr. H, p. 4) een bijlage geworden van de departementale begroting. Daarmee kan de Tweede Kamer via moties indien gewenst sturen (ibid., p. 4). De rol van het parlement voor de vaststelling van de hoogte van de bijdrage – het begrotingsartikel Nationale Politie in de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie - aan de politie verandert niet.

In de beantwoording van vragen uit het parlement door de minister worden de bevoegdheden van de minister als eigenaar op het punt van financiële documenten nogmaals benoemd. De impliciete vraag naar het budgetrecht wordt niet beantwoord. De vraag naar de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer wordt technisch afgedaan met een verwijzing naar de Comptabiliteitswet en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden voor rechtmatigheids- en doelmatigheidscontrole van de Algemene Rekenkamer (TK 2010/11, 30 880 nr. 14, p. 25) en een verwijzing naar de staande praktijk (EK 2011/12, 30 880 nr. D, p. 12).

Respondenten geven aan dat de Algemene Rekenkamer niet veel meer beoogde dan de inconsistentie tussen rechtsvorm en zeggenschap over de begroting aan te kaarten. Daarmee zou niets gezegd zijn over de mate van detaillering van de begroting van de politie. Bovendien kan volgens sommige bestuurlijke respondenten de vraag worden gesteld of de Tweede Kamer wel op onderdelen van de begroting van de Nationale Politie zou moeten ingrijpen of dat dit wellicht toch meer de taak van de minister en de politieorganisatie zelf blijft. Deze opmerking moet mede worden gezien in het licht van het besluit over de sterkteverdeling waarover de minister ook had toegezegd die via een voorhangprocedure aan het parlement toe te sturen (Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 12 item 8, p. 59). Daarmee ligt een belangrijk deel van de politiebegroting, te weten de personele lasten, en ook de sterkte van de eenheden zo goed als vast. Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat een begroting van een agentschap voor de Tweede Kamer een gedetailleerdere begroting op organisatieniveau is dan die voor een departementale organisatie, laat staan een begrotingsartikel voor een publiekrechtelijke rechtspersoon. We komen hier in het onderdeel over het budgetrecht uitgebreider op terug.

Naast het argument van zeggenschap over de begroting is er een ander, meer technisch argument, dat invloed heeft op de te kiezen rechtsvorm voor de politie. Het is een gegeven dat de regionale politiekorpsen onder de Politiewet 1993 boekhoudkundig gebruik maakten van een baten-lasten stelsel. Willen minister en Staten-Generaal deze praktijk voortzetten, bijvoorbeeld om investeringen te kunnen afschrijven, dan kan dat gelet op de CW 2001 alleen maar in de context van interne of externe verzelfstandiging. Alleen een agentschap²² (interne verzelfstandiging) of een rechtspersoon (externe verzelfstandiging) heeft de bevoegdheid een baten-lasten stelsel te gebruiken. Wanneer de politieorganisatie wordt georganiseerd als een klassieke departementale dienst moet een kas-verplichtingenstelsel worden gehanteerd. In de discussie in de Eerste Kamer wijst de minister de keuze voor een agentschap resoluut van de hand vanwege het argument van het lokale gezag over de politie (Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 36 item 6, p. 30). We gaven eerder aan dat dit een argument vanuit de opdrachtgever rol is en niet vanuit het perspectief van de eigenaar die hier eigenlijk aan de orde is. Een omvorming van de juridische structuur van de politie naar een klassiek onderdeel van de rechtspersoon 'Staat' zou tot een complexe transitie van de administratie van de politie kunnen leiden. De administratieve consequenties van een omvorming van de politie naar een onderdeel van de rechtspersoon Staat komen niet in het publieke debat aan de orde.

In de Eerste Kamer is de eindconclusie van het debat over de rechtsvorm van de politie, tenminste voor een aantal fracties, dat er sprake lijkt te zijn van een constructie die weinig toegevoegde waarde meer heeft, zeker wanneer rekening wordt gehouden met de verdere beperking van bevoegdheden van de korpschef in de Wijzigingswet. Hieronder bestuderen we die opvatting aan de hand van de Nederlandse praktijken van goed bestuur bij rechtspersonen waarbij we ons concentreren op de eigenarenrol.

²² De politieorganisatie voldoet in financiële zin aan de eisen voor oprichting van een baten-lastendienst, maar overschrijdt het minimumpercentage van 5% voor afschrijvingen daarbij nauwelijks.

2.4.2. Eisen aan governance

Voor het oprichten van een publiekrechtelijke rechtspersoon geldt in algemene zin slechts één norm, te weten die van oprichting bij of krachtens de wet. Voor het overige zijn de inrichtingsbepalingen vormvrij. Voor de categorie zelfstandige bestuursorganen met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid is in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen het nodige geregeld over de besturing van dit type organisaties. De bepalingen van Kzbo zijn nadrukkelijk gericht op de eigenaarsrol, met slechts een enkele bepaling over de opdrachtgeversrol. Meestal²³ is het zo dat – evenals bij de politie – een inhoudelijke wet wordt gebruikt om ook een rechtspersoon op te richten.

Alhoewel de politie nadrukkelijk niet als zbo is gepositioneerd, is de regeling voor zbo's te beschouwen als het maximum aan vrijheidsgraden voor het topmanagement van een publiekrechtelijke rechtspersoon met uitvoerende taken.²⁴ Voor een intern verzelfstandigde departementale dienst (agentschap) geldt integrale ministeriële verantwoordelijkheid waarbij het opdrachtnemende hoofd van dienst enige vrijheidsgraden heeft om organisatie en werkprocessen naar eigen inzichten in te regelen. Het hoofd van dienst is, omdat er sprake is van interne verzelfstandiging, automatisch hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. De minister blijft bij een agentschap dat taken voor één ministerie uitvoert vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid zowel eigenaar, opdrachtgever als opdrachtnemer. Via een verdeling van de verschillende rollen over verschillende functionarissen binnen het ministerie wordt een balans gezocht.

Bij een rechtspersoon bestaat in Nederland een strikte scheiding van bestuur en toezicht, het zogenaamde 2-tier model, de gebruikelijke bestuursvorm voor een organisatie. Veel wetgeving gericht op uitvoeringsorganisaties schrijft die vorm zelfs voor (bijvoorbeeld onderwijs). Alhoewel bij zbo's een 2-tier model formeel niet is uitgesloten, is het beleid dat er geen raad van toezicht/commissarissen wordt toegestaan omdat die tot spanningen zou leiden rondom de ministeriële verantwoordelijkheid voor het werkgeverschap en het toezicht op de organisatie (De Leeuw, 2013, p. 31). De interne toezichthouder heeft in het 2-tier model drie rollen, die van werkgever, die van intern toezichthouder en die van adviseur van het bestuur. In algemene termen ligt de bevoegdheid tot het 'vaststellen' van beleid bij de bestuurder en de bevoegdheid tot 'goedkeuren' van beleid bij de toezichthouder.²⁵ In de politieorganisatie is de korpschef wel het hoofd van dienst, maar heeft hij niet de status van bestuurder omdat de vaststellingsbevoegdheid bij de minister ligt.

De Staten-Generaal heeft in het debat over de Politiewet 2012 aangegeven zeker géén 'zelfstandig bestuursorgaan' te willen. Ook de minister wil niet zover gaan gegeven het geweldsmonopolie dat bij de politie ligt (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 10-11; Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 35 item 2, p. 7). Zoals eerder gesteld is een rechtspersoon sui generis vormvrij. Dat betekent ook dat er in de wet geen normenkader is te vinden voor een dergelijke rechtsvorm. Daarom nemen we de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen als kapstok voor de analyse van de verhoudingen tussen de korpschef als 'hoofd van dienst' en de eigenaar en opdrachtgevers. We volgen de thematische indeling uit de Kaderwet en bespreken achtereenvolgens het benoemingsrecht, algemene sturing en informatievoorziening en het financiële beheer.

²³ Zo bevat bijvoorbeeld de Zorgverzekeringswet oprichtingsbepalingen voor het Zorginstituut Nederland.

²⁴ Voor publiekrechtelijke rechtspersonen die onafhankelijk moeten zijn van gezag, veelal (markt)toezichthouders is op punten meer ruimte.

²⁵ Zie bijvoorbeeld de eisen voor het hoger onderwijs in de artikelen 2.8 en 9.8 van de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek.

2.4.3. Het benoemingsrecht

Volgens de Kaderwet benoemt de minister de bestuurders, waarmee de minister vanuit eigenaren-perspectief handelt en de rol van werkgever en toezichthouder vervult. Onder de Politiewet 2012 worden de korpschef, de leden van de leiding van de politie en de politiechefs van de eenheden bij Koninklijk Besluit benoemd. De voordracht geschiedt door de minister van Veiligheid en Justitie (art. 28 lid 3, 38 en 45 Politiewet 2012). In de werkgeversrol stelt de minister in de Kaderwet de bezoldiging van het hoofd van dienst vast. De Kaderwet stelt daarnaast vast dat hiërarchisch ondergeschikten door het hoofd van dienst worden benoemd. Hier wijkt de Politiewet 2012 dus af van de Kaderwet. Door deze vormgeving is de benoeming van het topmanagement van de politie vrijwel vergelijkbaar met die van de departementale topstructuur. Over de bezoldiging zijn geen expliciete wettelijke bepalingen opgenomen in de Kaderwet of de Politiewet 2012. De Wet Normering Topinkomens geldt onverkort voor de politieorganisatie zoals die ook voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen geldt. Voor de eerste lijn van de politieorganisatie is de conclusie dat er geen doorslaggevende argumenten voor de ene of de andere rechtsvorm zijn. Als gevolg van de hierboven genoemde wettelijke bepalingen is in beide gevallen de invloed van de minister op de benoeming gelijk.

2.4.4. Algemene sturing en informatievoorziening

Een algemene informatieplicht van het hoofd van dienst naar de minister als eigenaar/toezichthouder is in de Kaderwet een standaardbepaling (artikel 20). Die bepaling is onverkort en aangescherpt van toepassing op de politieorganisatie en verwoord in artikel 32 Politiewet 2012. Het formele verschil tussen Kaderwet en Politiewet is dat de korpschef ook 'ongevraagd' informatie aan de minister verstrekt, terwijl een bestuurder van een zbo dat niet hoeft te doen.²⁶ Ook het stellen van beleidsregels behoort standaard tot de ministeriële bevoegdheden volgens de Kaderwet (artikel 21). Deze bepaling raakt in principe het opdrachtgeverschap omdat het gaat over de wensen van de minister voor de taakuitvoering. Bij een bredere interpretatie kan de bepaling ook de informatievoorziening in de richting van de eigenaar omvatten, bijvoorbeeld wanneer ook beleidsregels omtrent de inrichting van de verantwoording worden opgesteld. In een departementale setting hoeft een dergelijke bepaling niet te worden geformuleerd omdat zij volgt uit de hiërarchische ondergeschiktheid. Omdat de politieorganisatie een afzonderlijke entiteit is, zijn de bepalingen over informatieplicht en beleidsregels noodzakelijk om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het eigenaarschap en, voor zover van toepassing, het opdrachtgeverschap van de minister voor de landelijke uitvoering van politietaken (artikel 43 Politiewet 2012) te kunnen borgen. De uitwerking van de beleids- en informatieregels zijn in de Politiewet 2012 geformaliseerd in artikel 30 voor algemeen en financieel beheer en aangescherpt bij de Wijzigingswet met de bepaling dat via de voorhangprocedure de Staten-Generaal invloed heeft op deze bepalingen. Artikel 30 richt zich primair op de eigenaarsrol juist omdat het expliciet over beheer van de politie gaat en is opgenomen in het wetshoofdstuk over de inrichting van de politie. Daarmee is het toezicht sterker democratisch gelegitimeerd dan in de Kaderwet en ook sterker dan in de CW 2001 waar de minister achteraf verantwoording aflegt over beleidsregels.

Op de positie van de korpschef heeft het principe van de beleidsregels die worden vastgesteld geen invloed omdat het gaat om een deel van de 'instructie van de eigenaar'. De rol van korpschef in de Politiewet 2012 is daarmee op dit punt gelijkwaardig aan de bestuurdersrol van een zbo.

Bij departementen is het gebruikelijk dat de formatieve sterkte via interne regels wordt vastgesteld. Bij agentschappen en zbo's zijn op dit punt geen specifieke regels voorgeschreven.

²⁶ We hebben niet specifiek onderzocht hoe zbo-bestuurders met hun informatieplicht omgaan en kunnen daarmee niet vaststellen of er sprake is van een materieel verschil in positie.

De Politiewet 2012 wijkt op hier van af, juist vanwege de dimensie van lokaal gezag. Enerzijds ontstaat de afwijking door de door de Tweede Kamer bepaalde totale sterkte voor de politie (EK 2011/12, 30 880 nr. H, p. 7-8). Anderzijds wordt de verdeling van de sterkte over de (landelijke) eenheden gerealiseerd door een (via de voorhangprocedure voor te leggen) AMvB. Ook dit raakt de eigenaarsrol van de minister van Veiligheid en Justitie en borgt de democratische legitimatie van de beschikbare politiesterkte. Zonder aanvullende regels zou de minister de discretionaire bevoegdheid hebben de organisatie van de politie in te richten zonder controle door de Tweede Kamer. Wanneer de politie wel een eigenstandige rechtspersoon is, en er geen bepaling over de sterkteverdeling zou zijn, valt de bevoegdheid voor de sterkteverdeling, evenals bij een ZBO, toe aan het hoofd van dienst van de organisatie zonder democratische legitimatie vooraf. Dit laat overigens onverlet dat de minister gezien de inhoud van het sterktebesluit de balans van de sterkteverdeling kan laten doorslaan in de richting van de landelijke uitvoering van politietaken omdat de sterkte van de regionale eenheden volgens de AMvB de restpost is na vaststelling van de landelijke sterkte (Sterkte-AMvB, art 3 lid 2 respectievelijk lid 3).

Op meer operationeel niveau perkt de AMvB over de sterkteverdeling de bevoegdheden van de korpschef als hoofd van dienst op twee manieren in. In de eerste plaats zijn de bevoegdheden ingeperkt door de sterkteverdeling op grond van de AMvB waardoor de sterkte van de eenheden en de landelijke sterkte door de minister wordt gedefinieerd en de minister bovendien de verhoudingen tussen de sterkte van de regionale eenheden en de landelijke eenheid bepaalt.²⁷ De korpschef als opdrachtnemer heeft daarmee geen structurele mogelijkheid tot bijsturen ten gunste van één van de opdrachtgevende partijen. Tegelijkertijd geven sommige respondenten aan dat de regeling over sterkteverdeling ook voordelen heeft. Er ontstaat stabiliteit in de bezetting van de politie op het niveau van de eenheden, maar ook op het niveau van de totale bezetting. Omdat de politie als één organisatie werkt geldt volgens alle respondenten dat voor incidentele inzet buiten de eenheden de sterkteverdeling niet meer belemmerend werkt zoals dat in de Politiewet 1993 wel het geval was. Bij meer structurele herverdelingen die worden veroorzaakt door bovenregionale dreigingen moet volgens respondenten die nabij de minister opereren nadrukkelijk wel politiek draagvlak worden gezocht, ook omdat dit kan conflicteren met de belangen van burgemeesters in de regio's. Gelet op de positie van het lokaal gezag als belanghebbende opdrachtgever zou een AMvB met sterkteverdeling waarschijnlijk ook zijn ontwikkeld in een situatie waarbij de politie een andere juridische status zou hebben gehad.

De bevoegdheden van de korpschef worden daarnaast ingeperkt omdat de wetgever de organisatorische eenheden definieert, ook waar het de inrichting van de landelijk als beheersmatig te beschouwen eenheden betreft. In een zbo maar ook in een agentschap is de essentie juist dat het hoofd van dienst enige vrijheid heeft om de organisatie, naar eigen inzicht, zo efficiënt mogelijk in te richten. De ratio achter de keuze voor directe invloed van de minister bij de organisatorische inrichting van de politie blijft in de stukken onbesproken. Uit de gesprekken met respondenten is hooguit een indirecte ratio af te leiden die te maken heeft met de noodzaak tot centraliseren en reorganiseren van de beheersmatige eenheden inclusief de daarbij behorende financiële taakstelling. Hier kiest de eigenaar (de minister van Veiligheid en Justitie) dus nadrukkelijk voor ingrijpen in de organisatiestructuur en het beheer, los van de in te vullen taakopdrachten. Er zijn overigens respondenten op ambtelijk niveau die zich afvragen of de centralisatie van de ondersteunende functies op punten niet te ver is doorgevoerd. In anekdotische zin komen voorbeelden boven tafel van de kleinste inkoopactiviteiten waarvoor op landelijk niveau toestemming moet worden gevraagd. Ook de burgemeesters stellen vraagtekens bij de interpretatie van de regelgeving. Zij geven aan dat er op regionaal

²⁷ Besluit Verdeling Sterkte en Middelen.

niveau, binnen de sterkteverdeling van de AMvB, in artikel 39 lid 1 ruimte is om in de eenheden sterkte te herverdelen en dat dit niet de bevoegdheid is van de politiechef zoals uit de herijkingsnota zou blijken (Regioburgemeesters, n.d., p. 2). Een laatste punt van aandacht rond de sterkteverdeling heeft betrekking op maatschappelijke ontwikkelingen. Verschillende respondenten vragen aandacht voor onderwerpen als grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme en radicalisering. Dat vergt wellicht een flexibeler sterktesverdeling van het politieapparaat dan met een AMvB of een bepaling over de relatie tussen wijkagenten en inwoners zoals die in de wet (artikel 38a) is opgenomen kan worden gerealiseerd.

De algemene aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 31 Politiewet 2012 wordt door de bepalingen over (financieel) beheer uit artikel 30 Politiewet 2012 een enigszins overbodige bepaling aangezien het begrip ‘beheer’ uit artikel 30, eerste lid de mogelijk geeft om op elk terrein van beheertaken ministeriële regels²⁸ op te stellen. Zowel artikel 30 als artikel 31 Politiewet 2012 zijn bepalingen die door hun formulering duiden op de verhouding tussen de minister van Veiligheid en Justitie als eigenaar en het hoofd van dienst als manager van de organisatie. Een algemene aanwijzingsbevoegdheid duidt ook in een context van zbo’s al op het opstellen van ministeriële regels. Als laatste moeten de specifieke aanwijzingsbevoegdheid worden genoemd die volgens het debat in de Staten-Generaal gelezen moet worden als instructies. We komen in hoofdstuk 3 terug op deze specifieke aanwijzingsbevoegdheid, evenals op de bevoegdheid van de minister om in te grijpen bij taakverwaarlozing (art. 24 Kzbo).

2.4.5. Financieel beheer

Bij financieel beheer is de uitgangssituatie dat een hoofd van dienst begroting en jaarstukken voorbereidt en vaststelt en de toezichthouder de stukken goedkeurt. Deze rolverdeling is kenmerkend bij eigendomsverhoudingen en staat los van de opdrachtverlening. Het tussentijdse beheer ligt – binnen de kaders van de begroting – bij het hoofd van dienst. Dit is ook de standaard situatie onder de Kaderwet zbo’s. Het herziene wetsontwerp voor de Politiewet (TK 2010/11, 30 880 nr. 11) had op dit punt de verantwoordelijkheid van het hoofd van dienst al ingeperkt. Niet de korpschef/hoofd van dienst maar de minister stelt de begroting en jaarstukken van de Nationale Politie vast (art. 34 en 35 van de wet). De korpschef was nog wel verantwoordelijk voor de voorbereiding van de begroting van de Nationale Politie. Die verantwoordelijkheid ging de Eerste Kamer nog te ver. Onder druk van de Eerste Kamer wordt in de nota naar aanleiding van het verslag (TK 2012/13, 33 368 nr. 7, p. 2) onder andere voorgesteld om de wettelijke taak van de korpschef bij de voorbereiding van financiële stukken te schrappen met het oogmerk om die verantwoordelijkheid bij de minister te leggen. De inperking van de eigen verantwoordelijkheid van de korpschef gaat nog verder door ook expliciet de verantwoordingslijn in de wet op te nemen. De minister geeft in het mondelinge debat overigens aan dat hij de verantwoordelijkheid voor de stukken op zich neemt, maar dat in materiële zin de korpschef de feitelijke voorbereiding doet (Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 36 item 6, p. 30). Het schrappen van de wettelijke taak van de korpschef op het punt van de voorbereiding van de begroting en de jaarstukken van de Nationale Politie is eerder van symbolische dan van inhoudelijke waarde omdat met het vaststellingsrecht de verantwoordelijkheid al bij de minister lag.

In de Kaderwet zbo is een ‘kan’-bepaling (art. 32 Kzbo) opgenomen waarin vermogensrechtelijke besluiten ter goedkeuring aan de minister moeten worden voorgelegd. Deze ‘kan’-bepaling wordt relatief weinig gebruikt. Voor de Politiewet 2012 geldt dat de belangrijkste operationele kwesties uit die ‘kan’-bepaling zijn overgenomen (art. 29 Politiewet 2012). Het gaat dan om oprichten/deelnemen in rechtspersonen, leningen aangaan en garanties verstrekken.

²⁸ Dit kan bij of krachtens AMvB gebeuren.

Bovendien wordt voor overeenkomsten en investeringen boven een bepaald bedrag ministeriële toestemming vereist. Deze laatste twee elementen gaan sowieso verder dan de bepalingen van de Kaderwet waarin alleen beperkingen op investeren in registergoederen zijn genoemd. Het geheel van artikel 29 Politiewet 2012 is ten opzichte van de verantwoordelijkheid van het hoofd van dienst van een zbo daarmee een inperking van de bevoegdheden van de korpschef. Wanneer sprake zou zijn geweest van een politie als onderdeel van de rechtspersoon Staat, dan zou in een mandaatbesluit tekenbevoegdheid zijn geregeld. Of de inhoud exact gelijk zou zijn geweest blijft speculeren, maar met het principe om beperkingen op te leggen aan de tekenbevoegdheid benadert de bepaling van artikel 29 Politiewet 2012 wel het idee van een mandaatbesluit. In paragraaf 2.5, over het budgetrecht, komen we daar op terug.

In de eerder genoemde nota naar aanleiding van het verslag (TK 2012/13, 33 368 nr. 7) stelt de minister dat de (financiële) beheersregels via AMvB voorafgaand aan inwerkingtreding aan het Parlement worden voorgelegd. De minister wijst daarbij ook op het in de Tweede Kamer aangenomen amendement over de sterkteverdeling. Daarmee wordt de korpschef als hoofd van dienst – zonder hier een oordeel te geven over de politieke motivatie van dat amendement – een belangrijk sturingsmiddel ontnomen, te weten het beslissen over de inzet van sterkte. We gaven al eerder aan dat dit voor de beheertechnische kant van de politieorganisatie meer vragen oproept dan voor de landelijke operationele sterkteverdeling ten behoeve van de gezagsuitoefening.

Het geheel van maatregelen overziend, mag worden geconcludeerd dat de korpschef als hoofd van dienst eerder te vergelijken is met een Directeur-Generaal dan met een bestuurder. In de Eerste Kamer verwoordt de D66-fractie dat door te stellen dat de beheerverantwoordelijkheid van de korpschef behoorlijk is uitgekleeft (Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 36 item 6, p. 30). De minister reageert enkel met de opmerking dat hij 'geen batenlastendienst voorstelt' omdat hij vindt dat lokale gezagsdragers ook de korpschef moeten kunnen aanspreken en niet slechts de minister (ibid, p. 30-31). Ook dit antwoord van de minister is een indicatie dat de rolverdeling tussen eigenaar en opdrachtgever van de politie onvoldoende scherp is. Vanuit de taakopdracht en de regionale beleidsplannen (art 39 en 40 Politiewet 2012) kunnen burgemeesters als opdrachtgever de politiechef en desnoods de korpschef aanspreken op de taakuitvoering. In alle gevallen blijft de verantwoordelijkheid voor zaken rondom eigendom van de politie de verantwoordelijkheid van de minister. Dat was precies de reden waarom de regiokorpsen onder de Politiewet 1993 met hun gebrekkige democratische controle op eigendom en beheer werden opgeheven (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 20). Het politieke verschil van inzicht over de organisatievorm blijft bestaan tot en met de behandeling van de Wijzigingswet later in 2012. Op basis van de toedeling van bevoegdheden aan minister en aan korpschef is de conclusie dat de minister feitelijk van toezichthouder bestuurder is geworden. De vervolgvraag die dan gesteld kan worden is of de verhouding tussen minister en parlement zodanig is dat het parlement als toezichthouder kan fungeren. We werken dat uit in de navolgende paragraaf over het budgetrecht.

2.5 Het budgetrecht

2.5.1. Inleiding

In deze paragraaf behandelen we diverse aspecten van het budgetrecht in verband met publiekrechtelijke rechtspersonen en agentschappen. We beginnen met het recht van amendement. Daarna volgt een enkele opmerking over administratieve stelsels. Vervolgens komt de detaillering van een begroting aan de orde en gaan we in op controle en toezicht.

2.5.2. Het recht van amendement

Minderman (2003, p. 20) benadrukt dat het budgetrecht in formele zin ophoudt bij de bedragen die op het niveau van begrotingsartikel in een voorstel van wet zijn opgesomd. In de behandeling van het wetsvoorstel Politiewet 2012 wordt de suggestie gewekt alsof de begroting van de politie niet in de begrotingswet van het ministerie²⁹ is opgenomen (TK 2010/11, 30 880 nr. 13, p. 11). Die suggestie verdient ten minste enige nuancering, zowel op het punt van autorisatie als op het punt van controle.

Het wetsvoorstel voor de begroting 2011 van het ministerie van BZK bevat onder andere art. 23, 'Veiligheidsregio's en Politie'. Van 2002 en met 2009 waren er afzonderlijke begrotingsartikelen voor de politie en het agentschap KLPD. Vanaf 2013 bestaat er één integraal begrotingsartikel voor de politie. Wetstechnisch gezien bestond en bestaat daarmee het recht van amendement. De Tweede Kamer kan theoretisch gezien door begrotingsartikelen toe te voegen een verfijning in de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie aanbrengen. Of daarmee het inzicht en sturing worden geborgd is een vraag van een andere orde.

Het debat over inzicht en sturing in de begroting van de politie strekt zich uit tot en met de behandeling van de Wijzigingswet in 2012, waarbij de minister uiteindelijk de toezegging doet om in plaats van een 'indicatieve conceptbegroting op hoofdlijnen', een ontwerpbegroting voor de politie (als bijlage bij de begroting van het departement) aan het parlement aan te bieden en pas na parlementaire goedkeuring van de begroting van Veiligheid en Justitie over te gaan tot ministeriële vaststelling van de begroting van de politie (TK 2012/13, 33 368 nr. 7, p. 4). Parlementaire invloed verloopt dan volgens de minister langs de weg van het aannemen van moties (ibid., p. 4) of wat Minderman (2000, p. 85-86) het bredere budgetrecht noemt. Opvallend is dat de minister bij de behandeling van de Wijzigingswet toezegt dat ook de aanbidding van de begroting van de Nationale Politie in een AMvB wordt verankerd³⁰ 'om iedereen over de streep te krijgen' (Handelingen TK 2012/13, vergadernummer 27 item 16, p. 41). Effectief krijgt het parlement daarmee inzicht in een gedetailleerde ontwerpbegroting voor de politie en niet alleen op het bedrag dat in de begroting van het departement onder het artikel 'Nationale Politie' is opgenomen. De begroting 2016 van de Nationale Politie zoals die als bijlage bij de begroting van het departement is aangeboden aan het parlement is 46 pagina's groot. Dat is meer dan de begrotingsteksten over alle agentschappen van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de begroting voor de Raad voor de Rechtspraak tezamen in de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor 2017 is de begroting (bijlage) van de Nationale Politie voor het parlement nog uitgebreider, te weten 74 pagina's wat ongeveer gelijk is aan 60% van de omvang van de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie zonder de bijlagen.

De toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie over het als bijlage aan het parlement beschikbaar stellen van de ontwerpbegroting van de politie versterkt het hybriditeitsprobleem van de Algemene Rekenkamer. Een zelfstandige organisatie ontvangt een geldstroom van het kabinet onder bepaalde voorwaarden. Over die geldstroom is in principe na goedkeuring van de begroting door de minister planningszekerheid voor de organisatie en is daarmee ook minder gevoelig voor taakstellingen als gevolg van tegenvallers in de departementale begrotingsuitvoering. Daar staat tegenover dat het indienen van claims voor extra geld moeilijker is en eigen tegenvallers moeten worden opgevangen uit de reserves van de organisatie. In de casus van de politie wordt een situatie gecreëerd waarbij via het instrument van motie in plaats van amendement in het begrotingsartikel van het departement eventueel een wijziging op detailniveau wordt afgedwongen. Daarmee ontstaat pas planningszekerheid nadat de

²⁹ Anno 2011 was de minister van Binnenlandse Zaken nog verantwoordelijk voor het budget van de politie.

³⁰ Is gerealiseerd in artikel 4 lid 2 van het Besluit Financieel Beheer Politie.

begroting van het ministerie als geheel door Tweede en Eerste Kamer is vastgesteld. Verder geldt dat de begroting van een agentschap of een publiekrechtelijke rechtspersoon na goedkeuring door de minister in principe vaststaat voor het hele begrotingsjaar, tenzij er zeer belangrijke ontwikkelingen zijn. Wanneer de Tweede Kamer nu via het motie-instrument de begroting van de Nationale Politie kan aanpassen en daarmee feitelijk het recht van amendement heeft, dan kan een begrotingswijziging op elk moment in een begrotingsjaar gebeuren, ook buiten de reguliere cyclus van begroting-voorjaarsnota-najaarsnota zoals die geldt voor de departementale begrotingscyclus om. Daarmee wordt de planningsonzekerheid voor de politie in theorie nog verder vergroot.

Vanuit het perspectief van het budgetrecht is ook het bij amendement geïntroduceerde art. 38a Politiewet 2012 relevant. In dat artikel wordt een kapstok gegeven voor de formalisering en objectivering van de systematiek van sterkteverdeling over de eenheden. Kamer en minister kunnen op basis van de onderliggende verdeelsystematiek van gedachten wisselen over a. het totale volume operationele sterkte politie en b. de verhouding tussen regionale en landelijke sterkte van de politie. Voor een verdergaande discussie, bijvoorbeeld over regionale verschuivingen bestaan alleen mogelijkheden tot wijziging indien de Tweede Kamer bereid is de in de bijlage bij de verdeelsystematiek genoemde regionale verhoudingen te wijzigen. De constructie heeft evenwel ook voordelen omdat na de voorafgaande parlementaire goedkeuring (artikel 30 lid 1, Politiewet 2012 en Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 12 item 8, p. 59) van de Sterkte-AMvB het moeilijker wordt om de (normatieve) regionale politiesterkte via een ambtelijke procedure ten departemente aan te passen.

2.5.3. Administratief stelsel

In de discussie met de Staten-Generaal wordt hoegenaamd geen aandacht besteed aan de administratieve kant van het begrotingsrecht. Dat de politie in navolging van de praktijk bij de voormalige regionale korpsen een stelsel van baten en lasten in plaats van het kasverplichtingenstelsel hanteert wordt kennelijk als een gegeven beschouwd. Daarmee is de keuze voor de rechtsvorm impliciet ook ingeperkt tot ofwel een publiekrechtelijke rechtspersoon zoals de minister wil, ofwel een agentschap. Agentschappen zijn de enige onderdelen van de rechtspersoon Staat die een administratief stelsel van baten en lasten mogen voeren (CW 2001, art. 10 lid 1).

2.5.4. Detaillering van de begroting voor het parlement

Ten tijde van de besluitvorming over de Politiewet 2012 waren er twee begrotingsartikelen rondom de politie in de Rijksbegroting opgenomen. Enerzijds de bijdrage aan het totale politieapparaat (art. 23) en anderzijds de afzonderlijke baten-lasten begroting alsmede de begroting van kapitaal-inkomsten en -uitgaven voor het KLPD. De toelichting op de begroting van het KLPD gaf destijds meer inzicht op besteding naar personeel, materieel en investeringen dan de toelichting op de begroting voor de politie als geheel. In tabel 1 laten we de cijfers over de politie in de rijksbegrotingen van 2009, 2011 en 2017 zien, inclusief de daarin opgenomen mate van detaillering.³¹ Wat opvalt is een gebrek aan consistentie door de tijd en behoudens bij het KLPD geen inzicht in de kosten van personeel en materieel.

³¹ De cijfers voor 2017 zijn de gegevens uit de toelichting op artikel 31 van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie en niet de gegevens uit de ontwerp begroting van de politie zelf die als bijlage aan de begroting is toegevoegd.

Tabel 1: Detaillering van de politiebegroting in de Rijksbegrotingen in € mln

Omschrijving	2009	2011	2017
Art. 2 Politie	4.744	X	X
Regio's	3.788	X	X
Bovenregionaal/landelijk	618	X	X
Prestaties	64	X	X
Niveau personeel (vooral Politieacademie)	261	X	X
Apparaatskosten	12	X	X
Art 23. Politie en Veiligheidsregio's	X	5.159	X
Regio's en bovenregionaal	X	4.032	X
Landelijk (KLPD)	X	626 (514)	X
Kwaliteit Politie en Veiligheidsregio's (Politie)	X	367 (323)	X
Veiligheidsregio's	X	121	X
Apparaatskosten	X	12	X
Art 31. Nationale Politie	X	X	5.548
Nationale Politie	X	X	5.289
Politieacademie	X	X	102
Beheer multisystemen (o.a. C2000)	X	X	95
10 kleinere posten opgeteld	X	X	62
KLPD lasten	578	583	X
Personeel	364	372	X
Materieel	167	163	X
Rente	6	6	X
Afschrijving	41	42	X
KLPD investeringen	102	88	X
Investeringen	87	70	X
Aflossingen leningen	15	18	X

De financiële detaillering in de als bijlage bij de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie aangeboden begroting van de Nationale Politie 2016 en 2017 gaat verder dan die van het voormalige KLPD maar sluit er in hoofdlijnen wel op aan. Vanuit het perspectief van budgetrecht moet daarbij wel de kanttekening worden geplaatst dat het budget voor kapitaalinkomsten en -uitgaven zoals dat voor het agentschap KLPD werd geautoriseerd door het parlement nu niet meer wordt geautoriseerd. Daarmee is de directe mogelijkheid voor de Tweede Kamer om financieel te sturen op de omvang van investeringen van de Nationale Politie – en daarmee toekomstige kapitaallasten – komen te vervallen. Via het motie-instrument kan de Tweede Kamer met de ontwerp-begroting van de Nationale Politie in de hand desgewenst daar toch op sturen.

Sommige respondenten geven aan dat een integrale begroting voor de Nationale Politie ook voordelen heeft. Grosso modo 75% van de kosten van de politie ligt vast via sterkte en personeelskosten (begrotingen 2016 en 2017). Verder geldt dat voor het politiek gevoelige dossier van ICT-investeringen via een afzonderlijke Review Board toezicht wordt gehouden op de voorstellen. Bovendien bepaalt artikel 29 Politiewet 2012 dat ministeriële toestemming is vereist voor investeringen. Daarmee zitten er substantiële sloten op de (uitgaven)deur. Nog verder beperken van de bestedingsvrijheid van de financiële middelen kan volgens die respondenten een bedreiging voor de benodigde flexibiliteit in de uitvoering worden.

Ter vergelijking: de begroting van het ministerie van Defensie anno 2016 is opgesplitst in begrotingsartikelen naar krijgsmachtonderdeel, investeringen en ondersteunende functies. Dit heeft als formeel gevolg dat bij min of meer gelijke omvang van de beleidsbegroting het parlement bij Defensie meer directe mogelijkheden heeft de allocatieve functie van het budgetrecht te realiseren. Met de detaillering van de begroting van de Nationale Politie in de bijlage bij de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de eis dat pas na goedkeuring

van de integrale begroting van het ministerie de minister de begroting van de politie kan vaststellen, is in materiële zin de allocatieve functie van het budgetrecht bij de politie sterker dan bij Defensie. Wij hebben hier geen rechtvaardigingsgrond voor gevonden.

2.5.5. Certificering en rechtmatigheid

Vanuit de controlefunctie bezien wordt het verschil tussen de begroting van de Nationale Politie en die van Defensie nog scherper. De Algemene Rekenkamer heeft een integrale controlebevoegdheid op de begroting van de krijgsmacht, inclusief de certificerende functie op grond van artikel 83 CW 2001. Voor de Nationale Politie is de reikwijdte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer beperkter en vergelijkbaar met die van een zbo. De Rekenkamer vraagt daar in zijn brief van maart 2011 aandacht voor bij de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Algemene Rekenkamer, 2011) en herhaalt dat ook bij het ontwerp voor de Wijzigingswet die de minister aan de Eerste Kamer had toegezegd (Algemene Rekenkamer 2012, p. 4).

De certificerende functie bij de jaarstukken ligt bij een op grond van artikel 35 Politiewet 2012 aangestelde accountant. Uit de onderliggende regelgeving blijkt dat de minister die controle-rend accountant aanstelt.³² Bovendien stelt de minister het controleprotocol voor de accountantscontrole vast. De minister stelt daarmee niet alleen de jaarrekening zelf vast, maar ook de diepgang van de controle en wijst de controleur aan. Daarmee heeft de minister voor wat betreft de controle op rechtmatigheid meer bevoegdheden dan bij een zelfstandig bestuursorgaan (art. 35, lid 2, Kzbo) of zelfs ten opzichte van het eigen departement. Bestuurlijk gezien roept deze controleprocedure op zijn minst vragen op. De onafhankelijkheid van de controle op de rijksmiddelen zoals tot uitdrukking komt in artikel 83 CW 2001 is door de vele rollen van de minister in het geding. In het lokaal bestuur (art. 213, lid 2, Gemeentewet) en ook bij privaatrechtelijke organisaties is onafhankelijke controle geborgd door de aanstelling van de controleurs bij de gemeenteraad en bij interne toezichthouders in plaats van bij bestuurders (lees: het college van Burgemeester en Wethouders) te leggen.

2.5.6. Totaalbeeld budgetrecht

Uit de analyse van het budgetrecht in relatie tot de juridische positionering van de Nationale Politie komen vier feiten aan de orde. In de eerste plaats is het recht van amendement voor de Tweede Kamer niet aangetast door de wijziging van de juridische structuur van de politie. In de tweede plaats valt op dat in het politieke debat voorbij wordt gegaan aan de relatie tussen rechtsvorm en administratief stelsel. Het voeren van een baten-lasten administratie is voor een onderdeel van de Staat niet mogelijk, tenzij het de agentschapsstatus heeft. Ten derde zijn de materiële mogelijkheden voor sturing op de budgetten van de Nationale Politie substantieel groter dan die voor de budgetten voor Defensie, zonder dat daar een objectieve rechtvaardigheidsgrond voor aanwezig is. Als vierde punt constateren we dat de functiescheiding in de controle op de financiële verantwoording afwezig is, of anders gezegd de minister is formeel verantwoordelijk voor zowel vaststellen van de verantwoording als voor het aanstellen van de controleurs.

2.6 De Commissie van toezicht op het beheer

Voor het toezicht op de politie bestaan drie min of meer onafhankelijke instituties. Dit zijn de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie V&J)³³, de Commissie van toezicht op het beheer en

³² artikel 14 regeling Financieel Beheer Politie, vanaf 1-7 2015 artikel 11 Besluit Financieel Beheer Politie.

³³ Volgens een van de ambtelijke respondenten gaat het bij de Inspectie V&J om circa 15 FTE die zich met toezicht op de politie bezighouden.

de Review Board Aanvalsprogramma IV Politie (Review Board). Daarnaast heeft DG Politie van het ministerie van V&J een rol in toezicht en opdrachtgeverschap en zijn er op regelmatige basis onderzoeken vanuit de politieacademie, Algemene Rekenkamer en andere derden. Voor deze paragraaf beperken we ons tot de drie eerstgenoemden.

Onder druk van de Eerste Kamer stelt de minister voor om een auditcommissie, later Commissie van toezicht op het beheer politie genoemd (EK 2011/12, 30 880 nr. H, p. 14), in te stellen die belast wordt met het toezicht op het beheer door de korpschef. Volgens de minister leveren de rapportages van het auditcommissie hem nog meer informatie op om te sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie (EK 2011/12, 30 880 nr. H, p. 14-15). Daarom zou geen onafhankelijk toezicht meer nodig zijn. Het debat over dit onderwerp eindigt in de toezegging dat de minister het jaarverslag van de auditcommissie aan het parlement stuurt (Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 36 item 6, p. 41 en 55). Over de wettelijke verankering van de commissie wordt bij de behandeling van het wetsvoorstel niet gesproken. Bij de behandeling van de reparatiewet wordt hierover gesteld dat het bij wet instellen van een auditcommissie zou kunnen leiden tot de kwalificatie van het auditcommissie als een ZBO. Volgens de minister is het niet noodzakelijk dat het onafhankelijkheids criterium zoals bedoeld in de kaderwet ZBO op het auditcommissie van toepassing is. Dat is volgens de minister de reden waarom uiteindelijk is gekozen voor een instellingsbesluit voor de commissie (TK 2011/12, 33368 nr 4, p. 7).

De Commissie van toezicht op het beheer is per 1 april 2014 ingesteld en bestaat uit vijf leden en een secretaris. Uit gesprekken blijkt dat de commissieleden voor circa 50 uur toezicht per jaar zijn ingepland. De meeste leden van de commissie hebben zware bestuurlijke banen als hoofdfunctie. De Inspectie V&J richt zich primair op beleidseffecten. Volgens onze respondenten is die inspectie niet bezig met financieel toezicht, zoals de Inspectie van het Onderwijs dat bijvoorbeeld wel doet. De Review Board richt zich specifiek op de IT van de politie en de modernisering daarvan. Ook voor de Review Board geldt dat hier ook vijf deskundigen met zware hoofdfuncties zitting in hebben. De Commissie van toezicht is door de minister ingesteld, de Review Board door de Tweede Kamer. Dat betekent dat de twee instellingen een verschillend gewicht hebben waar het om hun toezichtbevindingen in de richting van de politiek gaan. Rapportages van de Commissie van toezicht gaan wel naar de Kamer, maar dat is geen harde verplichting, terwijl dat bij de Review Board wel het geval is.

Sinds 2012 bestaat op rijksniveau ook voor ministeries de regeling Audit Committee's. Deze regeling is gericht op het toezicht op het departementale beheer en beoogt de kwaliteit van de bedrijfsvoering inclusief verslaglegging te borgen, adviseert over de regie op het auditbeleid en het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan (art. 1 lid 1. Regeling Audit Committee's 2012). Een Audit Committee vergadert tenminste vier keer per jaar, zo veel mogelijk aansluitend bij de (departementale planning & control cyclus. Voor zbo's (en impliciet andere publiekrechtelijke rechtspersonen) is in de circulaire governance ten aanzien van zbo's een uitgebreidere taakopdracht voor de audit committee's geformuleerd. Volgens dit document dient ook aandacht te worden besteed aan het realiseren van de wettelijke taken van de organisatie, goede taakuitoefening en de borging van de effectiviteit en efficiëntie van de primaire taken (minWR, 2015, bijlage). Dit impliceert dat taaklast en tijdbesteding dan ook hoger moeten zijn.

De oorspronkelijke toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie was om een audit commissie in te stellen die hem als eigenaar terzijde kon staan. Een audit commissie is in principe een subcommissie van de Raad van Commissarissen. Wanneer we in het Burgerlijk Wetboek kijken naar de normeringen die gelden voor de werklust van leden van een Raad

van Commissarissen, dan staat in artikel 142a van Boek 2 BW vermeld dat iemand maximaal vijf commissariaten mag vervullen, hetgeen neerkomt op maximaal 1 dag in de week. De achtergrond van deze bepaling is dat een commissaris voldoende aandacht moet kunnen geven aan de toezichthoudende taak.

Voor zover de Commissie van Toezicht in de periode april 2014 tot oktober 2016 documenten heeft opgeleverd betreft het korte brieven waarin vooral wordt gewezen op de relatief zwak ontwikkelde financiële functie bij de politie. De belangrijkste opmerking op dit punt staat in een brief van augustus 2015 waarin werd verwezen naar de mismatch tussen de samenstelling van de korpsleiding en het belang van goede bedrijfsvoering (CvT, 2015). Voor het overige valt op dat de bevindingen van de Commissie van Toezicht op een erg hoog abstractieniveau blijven. Respondenten geven aan dat de commissie geen oordeel velt over de financiële verantwoording omdat de expertise daarvoor eerder bij de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer zit. We constateerden al dat de Algemene Rekenkamer relatief op afstand staat en de accountantscontrole plaatsvindt door een externe accountant in plaats van door de Auditdienst Rijk. De commissie probeert vooral te toetsen of de politie de opgestelde ontwikkelingsplannen adequaat implementeert. Daar waar nodig probeert de commissie ook agenderend op te treden, zoals bijvoorbeeld wanneer het gaat om de algemene kwaliteit van de bedrijfsvoering bij de politie.

Voor het jaar 2017 is op 18 oktober 2016 voor het eerst een jaarplan (CvT, 2016) van werkzaamheden ingediend. Ook dat jaarplan kenmerkt zich door veel procesmatige elementen, waarbij de commissie toetst of wordt voldaan aan de door de commissie geformuleerde uitgangspunten voor goed bestuur en de bijbehorende werking van het herijkte sturingsmodel en de sturingsrelatie tussen korpschef en minister functioneren (CvT, 2016, p. 8). De commissie constateert dat ze zelf geen onderzoeksbevoegdheden heeft en slechts de minister kan adviseren om aanvullend onderzoek te doen (ibid., p. 5). Opvallend is ook dat de commissie formuleert dat de politie een auditcommissie gaat inrichten (ibid., p. 9) als onderdeel van het interne auditproces.

Wat verder opvalt is dat de ambities van de Commissie substantieel zijn. Het jaarplan spreekt van drie vergadermomenten met daarin opgenomen de voltallige P&C-cyclus van de politieorganisatie. Daarnaast zouden diverse gesprekken moeten volgen met de korpsleiding over bedrijfsvoeringsthema's, wil de commissie samenwerken met de Review Board en steunen op rapporten van de Inspectie V&J. Verder zou de commissie ook kennis willen nemen van de verplichte kwartaalrapportages aan de minister en de afzonderlijke rapportages over de transitie. Volgens respondenten is het de bedoeling dat de commissie uiteindelijk vier keer per jaar met de korpsleiding en vier keer per jaar met een breder managementgremium (Korpsberaad) van de politie aan tafel zit om de gang van zaken te bespreken. Gegeven de eerder genoemde beschikbare sterkte van de betrokkenen, is het de vraag of hiermee een reële invulling aan de auditfunctie wordt gegeven. Dat gevoegd bij het feit dat de politie (lees: de korpsleiding) een eigen (interne) auditfunctie heeft en een eigen auditcommissie zal krijgen, roept dat de vraag op naar de toegevoegde waarde van een door de minister ingesteld auditcommissie. Het bestaan van een door de korpsleiding ingesteld auditcommissie en een door de minister ingesteld vergelijkbaar orgaan, naast de reguliere accountantscontrole en de controle door de Algemene Rekenkamer, lijkt wat al te veel van het goede.

In met name het Engelse en het Schotse voorbeeld van organisatie van de politie zien we vanwege de onafhankelijkheid een invulling van toezichthouderstaken en ook opdrachtgeverstaken bij een professioneel instituut geleid door een aantal daartoe aangewezen bestuurders. In de Schotse context wordt daarbij het opdrachtgeverschap zo ingevuld dat ook de

bekostiging van de politie bij het toezichthoudende orgaan ligt. Dat orgaan legt vervolgens verantwoording aan het Parlement af. In de Engelse context is vooral normstelling en toezicht op nationaal niveau ten behoeve van de lokale politieorganisaties het centrale thema voor de onafhankelijke professionele toezichthouder. In beide gevallen zou kunnen worden gezegd dat hier de rollen van DG Politie, Inspectie V&J en de Commissie van Toezicht op het beheer voor de toezichtsfunctie bij elkaar worden gebracht. De Nederlandse Review Board is iets specifiek, gelet op de historie rondom de ICT van de politie. De vraag is of deze laatste instelling een structurele dimensie gaat krijgen.

2.7 Conclusie en reflectie

We sluiten dit hoofdstuk af met een overzicht van een aantal belangrijke overeenkomsten en verschillen in de besturing van de politie met die van agentschappen en publiekrechtelijke rechtspersonen waarop de Kzbo van toepassing is. Vervolgens beantwoorden we de bij dit deelonderzoek behorende onderzoeksvragen.

Tabel 2 beschrijft de invulling van taken en bevoegdheden bij de politie en bij agentschappen en publiekrechtelijke rechtspersonen waarop de Kaderwet zbo van toepassing is.

Tabel 2: Invulling van taken en bevoegdheden bij diverse rechtsvormen

	Rol	Agentschap	Publiekrechtelijke rechtspersoon/Kzbo	Politie
Benoeming hoofd van dienst	Eigenaar	Minister	Minister (eventueel met advies stakeholders)	Bij KB, op voordracht van de Minister (gehoord burgemeesters, art. 28.1)
Benoeming 2 ^e echelon	Eigenaar	Minister	Formeel hoofd van dienst, informeel draagvlak ministerie	Idem, KB, op voordracht van de Minister (art. 28.3)
Beloning	Eigenaar	Minister/WNT	Minister/WNT	Minister/WNT
Advies/Intern toezicht	Eigenaar	Niet	Bij uitzondering	Niet
Opdrachtgeverschap beheer	Eigenaar	Minister	Hoofd van dienst, in principe via financiële kaders minister	Wettelijke sloten: 1 blauw/5000 inw. Verdeelmodel formatie. Afwijkingen goedkeuring minister
Aanwijzingsbevoegdheid beheer	Eigenaar	Impliciet, hiërarchie, open en vormvrij, instructie artikel 10:6 Awb	Ontbreekt	Aanwijzing, artikel 31. Open en vormvrij, feitelijk nadere opdracht, dicht tegen instructie aan.
Sturing beheer	Eigenaar	Hiërarchie en regels agentschappen; geen voorhang	Maatwerk regels per instelling, vormen van besluit financieel beheer, geen voorhang	Via wet en lagere regelgeving, aanschrijvingen en aanwijzingen.
Bekostiging	Opdrachtgever	In meeste gevallen via begrotingen opdrachtgevende ministeries	Via opdrachtgevende ministeries of uit heffingen bij belanghebbenden	Via begroting V&J, dus niet via belangrijkste opdrachtgevers (OvJ/Burgemeester)
Financiering	Eigenaar	Via Ministerie Financiën	Vrijwel altijd via Ministerie van Financiën	Via Ministerie Financiën
Vastgoed	Eigenaar	Huur Rijksvastgoedbedrijf	Veelal huur, vrije keuze	Huur/eigendom
CAO	Eigenaar	ARAR (in verleden afwijking voor KLPD); centrale rol minister Wonen en Rijksdienst	Basisvariant ARAR, Afwijking mogelijk met centrale rol Hoofd van Dienst bij onderhandelen	Politie-CAO, Centrale rol anno 2016 voor minister
Inkoop (verantwoordelijke rechtspersoon)	Eigenaar	Staat	Staat	Politie
Beoordeling begroting	Eigenaar	Vaststellen	Goedkeuren	Vaststellen
Controle/Audit	Eigenaar	Audit Dienst Rijk + Algemene Rekenkamer.	Accountant door ZBO geselecteerd met inzagerecht controle door minister.	Minister
Opdrachtgeverschap beleid (niet zijnde gezag).	Opdrachtgever	Minister	Minister, via algemene wettelijke bepalingen	Minister (aanwijzing geweldsmonopolie) + afbakening landelijke politietaken
Beoordeling taakuitvoering	Opdrachtgever	Minister via evaluaties	Minister via evaluaties	Gezagsdragers; minister op basis evaluaties en voor de eigen gezagsrol.
Vernietigingsrecht	Opdrachtgever	Ontbreekt wegens hiërarchie	Artikel 22 Kzbo	Niet geregeld. Artikel 31 biedt hier optie.

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal naar de verdeling van de bevoegdheden tussen de minister en de korpschef, gelet op de democratische legitimatie en effectieve allocatie van middelen ten behoeve van de beheertaken van de politie.

De eerste subvraag luidt: ‘Welke argumenten zijn er vanuit de theorie en het politieke debat te geven en gebruikt voor het als rechtspersoon sui generis positioneren van de politie en hoe verhoudt dat zich tot het geweldsmonopolie van de politie?’ We hebben de in het debat ge-

wisselde argumenten beschreven en in tabel 2 hierboven de bevoegdheidsverdeling samengevat. Het geweldsmonopolie is een onderdeel van de bredere taakuitvoering van de politie en kwam in het politieke debat regelmatig prominent aan de orde. De onderliggende vraag lijkt breder te zijn en zich te richten op de relatie tussen gezag, taakuitvoering en de keuze voor de rechtsvorm van de politie. Uit die beschrijving blijkt dat de minister over ruime bevoegdheden beschikt ten opzichte van de korpschef. De minister benoemt de korpschef en het managementechelon onder de korpschef. De minister beschikt over ruime sturings- en informatiebevoegdheden en waar het gaat over het financieel beheer beschikt de minister over de bevoegdheid de begroting en de jaarstukken vast te stellen en voor te bereiden. De achtergrond van deze ruime bevoegdheden ligt in de behoefte bij de minister aan integrale beheerverantwoordelijkheid voor de Nationale Politie. Het parlement heeft via het indienen van moties indirect invloed op de politiebegroting die, anders dan bij rechtspersonen gebruikelijk, pas door de minister wordt vastgesteld nadat de begroting van V&J door het parlement is vastgesteld.

De in de politieke discussie gewisselde argumenten rondom 'beheer' om niet te kiezen voor de Nationale Politie als onderdeel van de rechtspersoon Staat overtuigen niet. De vraagstukken rond vermogensrecht en aansprakelijkheid kunnen in elke organisatievorm worden opgevangen. De discussie over de taakuitvoering en het geweldsmonopolie en de rol van de minister is niet helder omdat in de discussie over de rechtsvorm voor de politie de rollen eigenaar en opdrachtgever door elkaar lopen. Het geweldsmonopolie en het bijbehorende gezag is een kwestie van de opdrachtgever en ligt bij burgemeester, OvJ of de minister voor de landelijke uitvoering van specifieke politietaken. De beheertaak raakt het eigenaarschap en was onder de Politiewet 1993 op hoog niveau beter gescheiden van het opdrachtgeverschap dan nu het geval is. Welke rechtsvorm precies wordt gekozen voor de Nationale Politie is minder relevant wanneer de rollen van opdrachtgever en eigenaar goed van elkaar zijn onderscheiden. Vast staat dat financieel beheer van de politie vereist dat de politie binnen de rechtspersoon Staat alleen in de vorm van een agentschap kan bestaan, zoals het KLPD dat destijds ook was.

De tweede subvraag luidt: 'Hoe verhouden de bevoegdheden van de minister, de Commissie van Toezicht op het beheer van de politie en de korpschef zich tot elkaar wanneer het gaat om de allocatie van en de verantwoording over de verdeling van de beschikbare budgetten aan en binnen de rechtspersoon sui generis politie?' We stellen vast dat de korpschef de begroting van de politie voorbereidt met het gegeven dat de personele sterkte op politiek niveau vastligt. Daarmee ligt feitelijk circa 75% van de begroting van de politie vast inclusief de allocatie daarvan naar de eenheden. We stellen ook vast dat er verschil van inzicht is over de vraag in hoeverre Regioburgemeesters nog invloed kunnen hebben op de personele allocatie binnen hun regio. Hoewel het formeel zo is dat de burgemeesters en de hoofdofficier van Justitie de sterkte over de onderdelen van de regionale eenheden verdelen (Politiewet 2012, art. 4 en 15) bestaat op dat punt in de praktijk regionaal wel twijfel of men wel het gewenste personeel voor de uitvoering van de taken beschikbaar kan krijgen. Voor de overige financiële middelen heeft de minister de mogelijkheid om op grond van de wet nadere eisen te stellen die de ruimte voor allocatie van middelen door de korpschef nog verder beperken.

In algemene zin komt uit de gevoerde gesprekken naar voren dat er aanvankelijk een verschuiving van het evenwicht binnen de Nationale Politie is gerealiseerd van de eenheden naar het landelijke niveau. Verschillende gesprekspartners spreken van een 'harde interventie' die ook was voorzien. De achtergrond hiervan was dat het proces van eenwording van de politie nu eenmaal noodzakelijkerwijs een top/down benadering vergde om een succes te kunnen worden, mede ook door de context van een forse taakstelling waarbinnen die eenwording

gestalte moest krijgen. Inmiddels bevindt het veranderingsproces zich in de tweede fase, waar de Herijkingsnota ook aan ten grondslag ligt. Die tweede fase houdt in dat langzamerhand meer balans ontstaat en dat het zwaartepunt binnen de Nationale Politie verschuift richting de eenheden. Het aanvankelijke centrale zwaartepunt hing ook samen met de persoon van de toenmalige minister en van de toenmalige korpschef. Beide waren min of meer op dat profiel geselecteerd. Dat leidde er ook toe dat de verantwoordingsrelatie van de korpschef sterk in de richting van de minister wees. Personele wijzigingen hebben er naast de herijkingsnota aan bijgedragen dat tot een verschuiving van de verantwoordingsrelatie richting burgemeesters en officieren van justitie in ontwikkeling is.

Ten aanzien van de controle/auditfunctie lijkt er sprake van een stapeling van instituties met zowel een intern als een extern auditcommittee. De vraag is of de onafhankelijkheid van de accountantscontrole voldoende is geborgd nu de minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid heeft de controlerend accountant aan te stellen die in opdracht van diezelfde minister de door de minister vastgestelde jaarstukken moet beoordelen. Bij zbo's geldt dat de minister stukken alleen goedkeurt. Op lokaal niveau is de aanwijzing van de accountant een taak voor de volksvertegenwoordiging en niet voor de uitvoerende macht en daarmee beter gescheiden dan in de casus van de politie aan de orde is.

De derde subvraag luidt: 'Welke gevolgen heeft de feitelijke besturingsstructuur van de politie voor het parlementaire toezicht op de begroting van het politieapparaat?' Het parlement heeft het reguliere amendementsrecht en kan op grond van de gedetailleerde begroting van de politie (een bijlage in de departementale begroting) op een lager niveau ook bijsturen. Het parlement heeft daarmee, bijvoorbeeld in vergelijking met de informatie die het parlement heeft over de begroting van het ministerie van Defensie veel ruimere mogelijkheden om bij te sturen, zonder dat wij daar inhoudelijke argumenten voor hebben aangetroffen. In de praktijk maakt het parlement overigens slechts terughoudend gebruik van deze bevoegdheden.

Vatten we de conclusies puntsgewijs samen dan levert dat het volgende op:

1. De argumenten rondom beheer die zijn gewisseld voor de rechtsvorm overtuigen niet, in principe is zowel een agentschap als een rechtspersoon sui generis mogelijk.
2. Er is onvoldoende scheiding tussen de opdrachtgevers- en eigenaarsrol waardoor discussies over gezag en beheer door elkaar lopen.
3. Het parlement heeft zeer uitgebreide instrumenten voor begrotingstoezicht, zonder dat daar inhoudelijke argumenten voor aan te wijzen zijn.
4. De invulling van het financieel toezicht door de Commissie van toezicht op het beheer is beperkt. Daarnaast is de onafhankelijkheid van de financiële controle niet geborgd door de vele rollen die de minister op dit terrein vervult.
5. Het aanvankelijk centrale evenwicht binnen de politieorganisatie verschuift langzamerhand naar een nieuwe balans waar ook op beheersvraagstukken steeds meer zeggenschap decentraal komt te liggen, binnen een door het parlement vastgelegd kader.

Aanwijzingsbevoegdheid

3.1 Inleiding

De tweede vraag van het onderzoek richt zich op de aanwijzingsbevoegdheid krachtens artikel 31 van de Politiewet 2012. We willen onder meer weten wat de argumentatie voor die aanwijzingsbevoegdheid is en hoe vaak een beroep op die bevoegdheid voorkomt.

Dit onderdeel van het onderzoek is het meest ongrijpbaar gebleken. Met uitzondering van de departementale respondenten geven alle respondenten aan dat het begrip aanwijzingsbevoegdheid voor het beheer volgens artikel 31 Politiewet 2012 in een juridische context in relatie tot de bevoegdheid van een minister duidt op een instrument dat slechts in hoogst noodzakelijke en uiterste noodzaak zal worden gehanteerd. Als er dan al van een aanwijzingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt is die bovendien schriftelijk. In een krantenartikel gaf een plv. Secretaris-Generaal zelfs aan dat in de context van een toezichthoudende instantie een aanwijzing van de minister zou moeten leiden tot een melding aan de Tweede Kamer (De Lange, 2017).

3.2 De aanwijzingsbevoegdheid

In de Politiewet 2012 komt het begrip ‘aanwijzing’ in twee verschillende contexten voor. In de artikelen 11, 12 en 15 wordt het begrip ‘aanwijzing’ gebruikt voor de gezagsverhouding in relatie tot handhaving van de openbare orde, opsporing of de (nationale) veiligheid. Dit is de ‘aanwijzing’ die ziet op de taakuitvoering door de politie. In het geval van artikel 15 past de aanwijzing vooral in de context van een commandostructuur in een crisissituatie. De Toelichting bij het gewijzigde wetsvoorstel zegt hierover in essentie dat met deze bepalingen de gezagsverhouding tussen politie en burgemeester respectievelijk OM wordt geregeld via een aansturingrelatie (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 68). Deze relatie is het best te benoemen als een opdrachtgeversrelatie maar dan wel in een specifieke context van urgentie. Verder geldt dat in artikel 40 van de wet sprake is van een aanwijzingsbevoegdheid in de richting van een Regioburgemeester. Uit het debat met de Eerste Kamer (EK 2011/12, 30 880 nr. E, p. 38) kan worden afgeleid dat hier wel sprake is van een ultimatum remedium instrument wegens het ontbreken van een reguliere gezagsverhouding tussen burgemeester en minister. Het woord ‘aanwijzing’ kan daarmee op drie manieren worden gelezen. Ten eerste als een ultimatum remedium instrument in de verhouding tussen burgemeester en minister mocht daar aanleiding toe zijn (art. 15 en 40). Ten tweede als een opdracht voor de feitelijke taakuitvoering door de politie gegeven door burgemeester of OvJ (art. 11 en 12). Ten derde als een uitdrukking van de wens of instructie van de hiërarchisch bovengeschikte die moet worden gerealiseerd in een niet-crisissituatie (art. 31) en betrekking heeft op beheer in plaats van op opdrachtgeverschap.

De aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 31 ziet op de leiding en het beheer van de politieorganisatie en richt zich op de korpschef als ‘hoofd van dienst’. Hier speelt niet de inzet van de politie als houder van het geweldsmonopolie, over de lokale taakuitvoering of de noodzaak van de commandostructuur in geval van crisis, maar gaat het om richtinggevend opdrachten voor de werkwijze of inrichting van de politieorganisatie vanuit het perspectief van de eigenaar. De aanwijzingsbevoegdheid is volgens onze gesprekspartners in materiële zin een exclusief recht van de minister als last resort en valt niet toe aan de ambtelijke organisatie van het ministerie van V&J. Daarmee krijgt het begrip nog meer de specifieke lading van een interventie in uitzonderlijke gevallen analoog aan een dienstopdracht. Het is overigens de vraag of het juist is dat het instrument slechts voorbehouden is aan de minister zelf.

In de toelichting bij het gewijzigde wetsvoorstel, in de nota naar aanleiding van het verslag en later in de discussie met de Eerste Kamer (TK 2010/11, 30 880, nr 11, p. 30 en 74-75; nr. 14, p. 18-19 en EK 2011/12, 30 880, E, p. 15-16 en H, p 12, 17) stelt de minister met zoveel woorden dat het begrip ‘aanwijzing’ hier als een gewoon instrument van de minister moet worden gezien en niet als het ‘ultimum remedium’ zoals dat wel de betekenis van het begrip was in de verhouding tussen de minister en de zelfstandige regionale korpsen (ibid, p. 30). In die oude situatie ontbrak de directe eigendomsrelatie tussen minister en regionale korpsleiding en kon alleen een machtsmiddel als de aanwijzing besluiten of voornemens op het terrein van beheer van de korpsleiding (inclusief de burgemeester die als korpsbeheerder fungeerde) overrulen.

In de praktijk heeft het begrip ‘aanwijzing’ gelet op de toelichting van de minister in de Tweede Kamer en de terughoudendheid van de ambtelijke organisatie om het begrip ‘aanwijzing’ te gebruiken in de *eigendoms*verhoudingen het karakter van een taakopdracht. De verschillende respondenten geven aan dat het begrip ‘aanwijzingen’ in het overleg tussen politie en ministerie/minister niet gebruikt wordt. De onderlinge overleggen leiden tot afspraken over elementen van de bedrijfsvoering die daarna zo goed mogelijk worden geïmplementeerd. Daarover wordt ook verantwoording afgelegd. Of en wie een bepaalde afspraak heeft geïnitieerd is daarbij feitelijk van ondergeschikt belang. Daar waar vanuit de politieorganisatie wensen komen om de organisatie structureel anders in te richten in verband met bijvoorbeeld effectievere opsporing, wordt daarvoor volgens verschillende respondenten draagvlak gezocht binnen het ministerie van V&J.

Een tweede punt dat een rol speelt bij het al dan niet gebruiken van het begrip ‘aanwijzing’ heeft betrekking op de relatie tussen de minister en de korpschef. Als overleg tussen deze functionarissen over bedrijfsvoering zou uitmonden in een aanwijzing in formele zin – dus met een beroep op de wet – van de zijde van de minister, dan is dat een signaal dat partijen geen overeenstemming hebben over een onderwerp. Een minister zou dan zijn politieke doorzettingsmacht gebruiken ondanks een afwijkend advies van de uitvoerder, in dit geval de korpschef. Een dergelijke stap kan gevolgen hebben voor de onderlinge verhoudingen en het toekomstig functioneren van de korpschef. Ook om die reden ligt een formeel beroep op de aanwijzingsbevoegdheid niet voor de hand.

Als derde punt kan worden genoemd dat de context van de reorganisatie van de politieorganisatie wellicht het begrip ‘aanwijzing’ voor de korte termijn wenselijk maakte. De reorganisatie van de politie tot één werkorganisatie is een complexe operatie onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister. Door de verhouding tussen minister als eigenaar en de korpschef op het terrein van de werkorganisatie te bestempelen als de relatie tussen minister en ‘hoofd van dienst’ wordt het politieke belang van de reorganisatie benadrukt. Zonder deze

verdeling van verantwoordelijkheid zou de korpschef, gelet op de eigenstandige rechtspersoonlijkheid van de politie, veel meer de status van onafhankelijke bestuurder krijgen die zelfstandig verantwoordelijk is voor de inrichting van de organisatie. Meerdere geïnterviewden geven aan dat wanneer de politieorganisatie verder is uitgekristalliseerd er wellicht ook ruimte is om meer vrijheidsgraden op het terrein van bedrijfsvoering aan de korpschef te laten zonder dat dit de ministeriële verantwoordelijkheid als eigenaar aantast.

We hebben in dit onderzoek alle respondenten nadrukkelijk gevraagd naar de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid. Uiteindelijk kwam in slechts één gesprek naar voren dat er sprake was geweest van een aanwijzing. Als die aanwijzing het karakter van een dienstopdracht had gehad, dan zou verwacht mogen worden dat meerdere respondenten dat nog op het netvlies hadden staan. Vervolgens is nogmaals intensief gezocht naar die aanwijzing. Het blijkt dat in een brief aan de Tweede Kamer over de Herijkingsnota uit november 2015 de minister meldt dat hij een aanwijzing heeft gegeven om op onderdeelniveau aan te geven waar 'dat onderdeel in de realisatie exact staat en welke aanvullende (HRM-)opgaven daarbij spelen' (TK 2014/15, 29 628, nr. 591, p. 4). In de brief wordt de formulering 'aanwijzing' gebruikt, maar er is geen toelichting of motivering gegeven waarom juist in dit geval sprake zou moeten zijn van een formele aanwijzing c.q. waarom een verzoek aan de korpschef niet zou hebben volstaan.³⁴

Het begrip 'aanwijzing' in relatie tot de beheertaken van de politie is op grond van het bovenstaande wellicht een te zwaar beladen begrip ten opzichte van een organisatie die geen onderdeel van een departementale structuur is. Het vloeit voort uit de door de politiek gewenste integrale ministeriële verantwoordelijkheid voor de politie, ook waar het gaat om de bedrijfsvoering van de politie. Het geven van een 'aanwijzing' in de zin van het geven van een taakopdracht vloeit min of meer logisch voort uit de eigenstandige rechtspersoonlijkheid van de politie. Binnen een departement zou een dienstopdracht dezelfde status hebben. Voor de inrichting van een organisatie op hoofdlijnen geldt dat uiteindelijk de eigenaar het laatste woord heeft. Daar waar het de taakinhoud voor de nationale taken en – in afgezwakte vorm – voor de opsporing – betreft, verloopt de aansturing tussen twee eigenstandige rechtspersonen via opdrachtverlening. In de verhoudingen tussen de minister en politie geeft de Politiewet 2012 en de onderliggende regelgeving daarvoor de structurele basis. Die basis kent nadrukkelijk democratische borging omdat de minister in zijn toezeggingen aan het parlement via de voorhangprocedures voorafgaande instemming op de door hem gemaakte keuzes krijgt. Structurele aanpassingen in de organisatie krijgen daarmee impliciet of expliciet democratische legitimiteit. Voor eventuele incidentele aanpassingen geldt dat de minister achteraf verantwoording moet afleggen over de gegeven taakopdracht danwel zijn instemming op een voorstel van de korpschef.

Gesprekspartners binnen de politie merken op zich nooit zorgen te hebben gemaakt over de toepassing van deze bevoegdheid. Er is in de interviews vooral begrip getoond voor de plaats van het instrument in de wet, die gezien wordt tegen de achtergrond van de reorganisatie van de politie.

3.3

Conclusie

Afgaand op de gevoerde gesprekken is een formeel beroep op artikel 31 Politiewet 2012 slechts één keer voorgekomen en gemeld aan het parlement. Het valt op dat in de gesprekken

³⁴ De brief is van 23 november 2015, ondertekend door minister Van der Steur.

slechts één respondent hiervan wist, terwijl het karakter van een aanwijzing veronderstelt dat zoiets blijft. We stellen vast dat het begrip ‘aanwijzing’ in de Politiewet 2012 feitelijk drie verschillende betekenissen heeft. De aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 11 en 12 betreft de taakuitvoering en geeft invulling aan het gezag. De aanwijzingen in artikel 15 en 40 hebben het karakter van het overrulen van besluiten rondom het opdrachtgeverschap. De aanwijzingsbevoegdheid op het beheer van artikel 31 heeft veel meer het karakter van opdrachtverlening in eigendomsverhoudingen dan van overrulen van besluiten.

Toepassen van artikel 31 in formele zin ligt niet in de rede omdat dit door de status van dienstopdracht kan leiden tot verstoorde verhoudingen tussen minister en korpschef. De strekking van de bepaling en de toelichting daarop draagt er wel toe bij dat de korpschef meer in een hiërarchische verhouding vanuit de positie eigenaar ten opzichte van het management tot de minister komt te staan.

Positie korpschef

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is in het betoog over de rechtsvorm een belangrijk deel van de discussie over de positie van de korpschef feitelijk al beschreven. De verdeling van bevoegdheden tussen minister en korpschef maakt dat de korpschef feitelijk als hoofd van dienst van de politieorganisatie voor de bedrijfsvoering hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister zoals de manager ondergeschikt is aan de eigenaar. De positie van de korpschef wordt daarmee min of meer gelijkwaardig aan die van een directeur-generaal. We spreken hier nadrukkelijk van hiërarchisch ondergeschikt voor de bedrijfsvoering omdat uit de wetteksten blijkt dat de korpschef geen expliciete gezagsrol heeft op het terrein van lokale openbare orde of in de opsporing.

In paragraaf 4.2 kijken we naar de korpschef en het gezag. Daarna bezien we in paragraaf 4.3 de invulling van het artikel 19 overleg. In paragraaf 4.4 maken we een vergelijking met enkele omliggende landen, waarna in paragraaf 4.5 conclusies worden getrokken.

4.2 De korpschef en het gezag over de politie

De korpschef is wel de hoogste leidinggevende van de politie, maar zijn – door de minister benoemde – ondergeschikte politiechefs zijn zeker voor wat betreft de ‘regionale eenheden’ degenen die als opdrachtnemer primair in een gezagsrelatie tot het lokaal bestuur staan. Dat blijkt uit de bepalingen van artikel 38 t/m 41 Politiewet 2012 waarin de invulling van de regionale gezagstaak wordt geregeld. Ook de wijziging van artikel 19 bij de reparatiewet waarin de positie van de korpschef verschuift van een zelfstandige partij in het overleg met de Regioburgemeesters naar die van ‘in aanwezigheid van’ geeft uitdrukking aan de ondergeschiktheid van de korpschef in plaats van gelijkwaardigheid (EK 2011/12, 30 880 nr. H, p. 3). Dat is te zien als een aanduiding dat de korpschef in het vraagstuk van de lokale gezagsverhoudingen in eerste instantie een beperkte rol speelt. Dat neemt overigens niet weg dat de korpschef als eindverantwoordelijk leidinggevende zo nodig verantwoording aflegt³⁵.

Ook voor de landelijke eenheid blijft de rol van de korpschef formeel beperkt. In de bepalingen over de landelijke eenheden wordt de functie van korpschef niet genoemd. De wettekst spreekt hier van aanwijzingsbevoegdheden van de minister aan ‘betrokken ambtenaren van politie’ (art. 43, lid 1, Politiewet 2012). In de toelichting op het artikel staat kort gezegd

³⁵ We hebben hier geen concrete voorbeelden van gehoord en ook niet expliciet naar gevraagd. Dat wil niet zeggen dat het niet voorkomt, maar hooguit dat als een dergelijke situatie zich voordeed, dat in de context van de door ons gevoerde gesprekken niet noemenswaardig was.

dat de minister voor de landelijke uitvoering van politietaken een opdrachtgeversrol vergelijkbaar met die van de burgemeester heeft voor zover de landelijke diensten niet worden aangestuurd vanuit burgemeesters en officieren van justitie. Verder wordt nadrukkelijk geformuleerd dat artikel 43 een andere aanwijzingsbevoegdheid is dan die van artikel 31 (TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 76).

Wat overblijft is de korpschef als eindverantwoordelijke voor het beheer van het korps, binnen de ruimte die de minister daarvoor heeft gegeven. Met enige creativiteit zou de korpschef kunnen worden gezien als de CEO van een holding die over de strategische keuzes van de organisatie gaat. De taakuitvoering laat de CEO over aan de divisiedirecteuren (politiechefs) en hun opdrachtgevers. Maar ook dit beeld behoeft enige nuancering.

In het oorspronkelijke wetvoorstel was de leiding van de politie opgedragen aan een directie-raad onder leiding van een voorzitter. Het herziene wetsvoorstel verschuift de integrale verantwoordelijkheid naar de korpschef. Via de bepaling van artikel 28 lid 3 wordt de leiding van het korps toch weer verdeeld naar een aantal functionarissen die verder geen bijzondere wettelijke status hebben, behoudens die van plaatsvervangend korpschef. De korpschef blijft evenwel eindverantwoordelijk, ook richting regionale gezagsdragers.

In een zbo of agentschap heeft het hoofd van dienst de ruimte om de interne organisatie zodanig in te richten dat de dienstverlening tot stand kan komen. Het hoofd van dienst legt daar ook verantwoording over af aan de minister (artikel 12 regeling agentschappen 2013, art 16 Kzbo over personeel onder gezag hoofd van dienst). In de context van de Nationale Politie is ook hier sprake van een afwijkende positie van de korpschef. Met het inrichtingsplan politie (Politie 2012) is tot in detail de formatie van de verschillende dienstonderdelen van de politie vastgelegd. Deze organisatorische indeling is formeel vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie en voorbereid door de kwartiermaker Nationale Politie (Politie, 2012, p. 9). In de gebruikelijke setting van sturing door de eigenaar zou het inrichtingsplan zijn goedgekeurd door de minister in plaats van te zijn vastgesteld. De Nationale Politie kan vervolgens op basis van het vastgestelde inrichtingsplan een operationeel inrichtingsplan maken. Ook de herijkingsnota uit 2015 (TK 2014/15, 29 628 nr. 554) heeft een soortgelijke structuur en vaststellingsprocedure.

De detaillering van het inrichtingsplan voor de politieorganisatie is uitgewerkt tot op het niveau van basisteams per eenheid en legt de sterkte van zowel het aantal basisteams als de formatieve bezetting vast. Aangezien de minister het inrichtingsplan heeft vastgesteld, zou een herschikking van regionale sterkte in formele zin door de minister moeten worden vastgesteld, ook als de betrokken burgemeesters en de politiechef het over de aanpassingen eens zouden zijn. Op het niveau van de regionale eenheden is enige flexibiliteit ingebouwd (ca 100-250 fte per eenheid, TK 2014/15, 29 628 nr. 554, p. 141) voor discretionaire inzet door de politiechef en burgemeesters. Dit is tegelijkertijd de bandbreedte voor de korpschef. Wil de korpschef afwijken, om welke reden dan ook, dan kan dat niet anders dan na een vaststellingsbesluit door de minister. Aangezien het inrichtingsplan ook integraal aan de Tweede Kamer is aangeboden, betekent dit ook dat wijzigingen feitelijk via de Tweede Kamer lopen, zoals o.a. gebeurde in 2013 met het aanvalsplan over de informatievoorziening (TK 2013/2014, 29628 nr 426 bijlage). Deze procedure leidt er toe dat de korpschef als hoofd van dienst niet of nauwelijks vrijheidsgraden heeft om de politie organisatie anders in te richten.

Naar buiten toe is de korpschef soms wel en soms niet het boegbeeld van de organisatie. Zo constateren we dat respondenten aangeven dat vooral in de beginfase van de Nationale Po-

litie bij regionale incidenten soms³⁶ nogal top down wordt gereageerd en de hele politieorganisatie wordt ingeschakeld. Als dat het geval is, dan is de achterliggende oorzaak daarvan dat de minister met vragen wordt geconfronteerd. Respondenten verwachten dat naarmate de tijd vordert en de reorganisatie zelf verder is afgerond er ook weer ruimte zal komen om op het passende niveau te reageren op voorvallen.

Meerdere respondenten hebben aangegeven dat juridische vormgeving één ding is, maar dat de operationele invulling daarbij sterk afhankelijk is van personen en de context. Vast staat volgens de respondenten dat er ten tijde van het wetgevingsproces momentum was om door te pakken op de nieuwe organisatievorm van de Nationale Politie. Gezien de complexiteit van de reorganisatie vergde dat volgens de respondenten ook een stevige top/down structuur. Notities zoals de Herijkingsnota (TK 2014/15, 29 628 nr. 554) duiden daar ook op. Nu de initiële fase van integratie voorbij is, komen andere vraagstukken aan de orde en is er volgens respondenten meer ruimte om na te denken over een andere vormgeving van de verhoudingen tussen minister, lokaal gezag en de korpschef.

Daarnaast zijn er ten minste twee onderwerpen waarbij de verhoudingen tussen minister en korpschef mede worden bepaald door een langere historie. Ook hier zijn indicaties te vinden dat de formele verhoudingen op termijn kunnen gaan schuiven. In de eerste plaats is er het vraagstuk van het initiatief bij het opstellen van de begroting van de Nationale Politie. Alhoewel de minister de begroting van de Nationale Politie formeel vaststelt, is de praktijk genuanceerder. Bij de begrotingsvoorbereiding worden politieke wensen wel geïnventariseerd en meegenomen. De feitelijke opstelling van het begrotingsvoorstel gebeurt volgens de respondenten binnen de politieorganisatie in plaats van op het ministerie. In hoofdstuk 2 zijn al opmerkingen gemaakt over de rol van het parlement bij de begrotingsvaststelling. We gaan er hier daarom verder niet op in.

In de tweede plaats is er de kwestie van de arbeidsvoorwaarden. Respondenten geven aan dat er historisch gegroeide verschillen in de arbeidsvoorwaarden op regionaal niveau bestaan en dat de minister³⁷ het voortouw had bij de CAO-onderhandelingen. In de nieuwe situatie is er uiteindelijk sprake van één set arbeidsvoorwaarden. Dat kan ertoe leiden dat, gegeven de budgettaire ruimte die de minister geeft, er meer ruimte komt voor de korpsleiding om inbreng te hebben bij het bepalen van de arbeidsvoorwaarden. Dat betekent in de toekomst dat de korpschef en de korpsleiding – mits er bij de politie voldoende competenties zijn verworven – het CAO-overleg gaan voeren.

4.3

Het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (art 19-overleg)

Als laatste onderwerp over de positie van de korpschef stellen we het overleg tussen minister, Regioburgemeesters en de voorzitter van het college van Procureurs-Generaal aan de orde. Uit de gesprekken met de meeste respondenten, blijkt dat dit onderwerp enige nuancering behoeft waar het gaat om de invloed van burgemeesters. Onder de regionale politiekorpsen gold dat de driehoek tussen politiechef, officier van justitie en korpsbeheerder (burgemeester) centraal stond. Er was wel overleg met alle betrokken burgemeesters over openbare orde, maar vanuit beheersperspectief was de driehoek bepalend. De burgemeesters van kleine gemeenten hadden wel inbreng, maar die was relatief beperkt. In de nieuwe situatie is de positie van kleine burgemeesters niet wezenlijk veranderd ten opzichte van de Politiewet

³⁶ Tekenend is ook dat incidenten die het landelijk nieuws halen dateren van voor of tijdens de opstartfase van de Nationale Politie.

³⁷ Oorspronkelijk was dit in de Politiewet 1993 de minister van Binnenlandse zaken als (quasi) eigenaar van de regiokorpsen.

1993. Sommige respondenten gaven aan dat persoonlijke initiatieven en gesprekken helpen bij het inzichtelijk maken van lokale wensen en prioriteiten. Langs die weg worden de burgemeesters wel gehoord waar het gaat om openbare orde. Aangezien het om lokaal maatwerk gaat, is het geïnstitutionaliseerde overleg van artikel 19 daarvoor niet het passende instrument.

Voor de voormalige regionale korpsbeheerders kan dat soms wat anders liggen omdat ze wat verder af zijn komen te staan van het dagelijks beheer. Dat kan als een zeker verlies van positie worden gepercipieerd. Of dat echt zo is, is van geval tot geval te beoordelen. Op dit punt geven respondenten aan dat het soms nog wennen is aan de nieuwe posities. Relevant is op dit punt dat de drie Noordelijke regio's al onder de Politiewet 1993 hadden besloten één gezamenlijk servicecentrum voor beheer te organiseren. Beheer an sich – ICT, voertuigen, administraties – zijn faciliterend voor de inzet van personeel en raakt de verantwoordelijkheid voor de openbare orde niet of nauwelijks.

Het geïnstitutionaliseerde overleg van artikel 19 (het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie) raakt volgens betrokkenen tot ver in 2016 veel meer de beleidsmatige ontwikkelingen rondom veiligheid en politie dan de beheersmatige kant van het politiewerk waar het overleg volgens de wet voor bedoeld is. Sommige respondenten die bij dit overleg betrokken zijn geven ook aan dat het niet de bedoeling kan zijn dat op het niveau van landelijk overleg allerlei meer lokale zaken aan de orde komen. Tegelijkertijd stelt de wet in art. 19a dat het overleg taakuitvoering en beheer betreft. Het is dus zeker niet de bedoeling van de wetgever geweest slechts te spreken over het beheer van de politie. Respondenten menen ook wel dat er een luisterend en responsief oor dient te zijn wanneer het gaat om bovenlokale ontwikkelingen, met name wanneer die structurele gevolgen zouden kunnen hebben voor de inzet van politie-eenheden. Het lijkt er volgens sommige respondenten op dat in het LOVP recent meer aandacht is voor de taakuitvoering en generieke beheervraagstukken.

Desondanks zit er spanning op het LOVP. Vanuit de hoek van de burgemeesters worden zorgen geuit over de beperkte ruimte voor allocatiebeslissingen op regionaal niveau. We gaven dat al aan in hoofdstuk 2. Maar er is wellicht meer aan de hand. In de reactie van de Regioburgemeesters op de Herijkingsnota (Regioburgemeesters, n.d.) wordt ook aandacht gevraagd voor de rolvastheid van verschillende betrokkenen in het veld en over de grenzen aan standaardisatie en centralisatie. Uit gesprekken komt ook naar voren dat het agenderen van onderwerpen vanuit de Regioburgemeesters niet altijd soepel verloopt. Daarnaast bestaat bij de Regioburgemeesters de indruk dat er veel dat de regio's raakt op andere tafels al is voorbereid, waardoor de invloed van het lokale gezag op gemaakte keuzes wellicht beperkter dan gewenst is. In brieven van de Regioburgemeesters wordt onder andere aandacht gevraagd voor intensievere betrokkenheid van politiechefs bij de landelijke sturing (Regioburgemeesters, 2015b). Ook worden wensen geuit over betere (financiële) informatievoorziening over de positie van individuele eenheden en de gevolgen die dat heeft voor de taakuitoefening op regionaal niveau (Regioburgemeesters, 2015c). Daarmee ontstaat wellicht weer ruimte voor meer focus op de beheersmatige discussie die wettelijk gezien de kern van het LOVP zou moeten zijn. Andere respondenten wijzen er op dat veel mensen binnen het bestel gewend zijn aan bepaalde werkwijzen en dat het tijd zal kosten om met elkaar een nieuwe balans in de rolverdeling te vinden.

4.4 De korpschef in vergelijkend perspectief

We hebben de organisatie van de politie in Denemarken, Schotland en Engeland & Wales gebruikt om een vergelijking te maken met de Nederlandse situatie. Internationale vergelijkingen blijven ingewikkeld, omdat de institutionele setting en bestuurstradities in landen verschillen. Integraal overnemen van oplossingen van elders betekent daarom niet bij voorbaat een garantie op succes.

In de Deense context is de korpschef eveneens onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid werkzaam. De regio's zijn veel nadrukkelijker ondergeschikt dan in de Nederlandse context omdat er geen expliciete gezagsrol voor de lokale bestuurder is. Daarmee vallen in Denemarken opdrachtgever en eigenaar meer samen dan dat in Nederland het geval is.

In Schotland bestaat een onafhankelijke politieautoriteit die materieel eigenaar is van de Schotse Nationale Politie. De politiek op nationaal niveau staat meer op afstand, behoudens voor de budgettaire kaders. De verdeling van de financiële middelen valt toe aan de onafhankelijke politieautoriteit. Schotse politiecommissarissen leggen verder wel verantwoording af aan lokaal gezag.

In Engeland & Wales staat de lokale politiefunctie nog steeds los van het nationale niveau. Op lokaal niveau wordt er een bestuurder (Police & Crime Commissioner; PCC) door de bevolking gekozen. Die PCC vervult de eigenarenrol voor de politie en kan de politiechef ontslaan. Hierbij moet worden bedacht dat de politie in Engeland & Wales deels via lokale belastingen wordt bekostigd. Daarnaast bestaat er een overkoepelende kwaliteits- en toezichtinstelling die normen stelt voor de uitvoering van de politietaken. Voor regio-overstijgende criminaliteit geldt dat er op het niveau van het Verenigd Koninkrijk (dus inclusief Schotland en Noord-Ierland) een opsporingsapparaat bestaat dat via de ministeriële verantwoordelijkheid (Home Secretary) verantwoording aflegt aan het Britse Parlement.

Daar waar de Deense Korpschef een spil in het web met veel eigen verantwoordelijkheid is, geldt in het Verenigd Koninkrijk dat het beeld meer diffuus is. Eigenlijk heeft alleen Schotland een Nationale Politie, waarbij een onafhankelijk orgaan als eigenaar optreedt voor verder regionaal functionerende politie eenheden. Een korpschef zoals die in Nederland bestaat voor geheel van de nationale politie bestaat in Schotland niet.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk was de vraag aan de orde waarom is gekozen voor de in de Politiewet 2012 vastgelegde verdeling van bevoegdheden en welke gevolgen dat heeft voor de uitvoering van de beheertaken op (de)centraal niveau.

De eerste vraag over de verschillen in bevoegdheden tussen de korpschef en bestuurders bij andere publiekrechtelijke rechtspersonen is al uitgebreid in hoofdstuk 2 aan de orde gekomen. Uit de beschouwingen wordt duidelijk dat de korpschef weliswaar de hoogste leidinggevende is binnen de politieorganisatie, maar dat zijn formele gezagsrol ook over het beheer – als gevolg van de gedetailleerde structurering van de zijde van de minister – slechts beperkt is. Er zijn aanwijzingen dat er op termijn wellicht meer ruimte is om de rol van de korpschef bij beheertaken van de politie zwaarder in te vullen.

De tweede vraag over de relatie met het lokaal gezag en de rol van de korpschef daarbij laat een genuanceerd beeld zien. Enerzijds lijkt er een ontwikkeling gaande te zijn waarbij meer

beleidsmatige onderwerpen op landelijk niveau aan de orde komen. Anderzijds zijn er ook signalen dat op lokaal niveau meer behoefte is aan informatie, invloed en sturingsmogelijkheden dan nu beschikbaar zijn. Op het punt van de operationele verhoudingen met het lokaal gezag valt op dat er wellicht met uitzondering van de voormalige korpsbeheerders geen wezenlijke wijziging in de verhoudingen is opgetreden. De individuele burgemeester was ook onder de Politiewet 1993 aangewezen op overleg met de politie binnen kaders die op een grootschaliger niveau werden vastgesteld.

De derde vraag over effecten van de toedeling van bevoegdheden aan de korpschef op de uitoefening van het lokaal gezag blijft lastig te beantwoorden. De korpschef is in sterke mate gebonden aan de politieke ruimte die gegeven wordt en heeft op lokaal niveau een beperkte rol. Waar nog ruimte te vinden is, is bij bovenregionale vraagstukken op basis van signalen uit het lokaal bestuur. Maar ook daar geldt dat wanneer structurele herallocaties aan de orde lijken te zijn, politieke toestemming in de huidige wettelijke context noodzakelijk is.

Conclusie en samenvatting

In dit onderzoek is de volgende hoofdvraag aan de orde gesteld.

Draagt de toezichts- en besturingsstructuur van de rechtspersoon politie bij aan de eenduidige aansturing van de korpsleiding, in het bijzonder de korpschef, op het terrein van de beheertaken van de politie?

Deze vraag is in drie deelonderzoeken aan de orde gesteld:

1. de juridische status van de politie als publiekrechtelijke rechtspersoon
2. de toezichtsstructuur met in het bijzonder de in de wet opgenomen aanwijzingsbevoegdheid van de minister en de rol van de Commissie van toezicht op het beheer politie
3. de positionering van de korpschef als ‘hoofd van dienst’ van de rechtspersoon politie

Waar het gaat om de juridische status van de politie is de uitkomst van het onderzoek dat het voor de organisatie van het beheer van de politie niet wezenlijk uitmaakt of er nu wordt gekozen voor de agentschapsvorm of voor een rechtspersoon sui generis. De vele inperkende bepalingen voor de positie van de korpschef leiden ertoe dat de korpschef eerder kwalificeert als een Directeur-Generaal dan als een bestuurder van een rechtspersoon. De minister beschikt over ruime bevoegdheden ten opzichte van de korpschef. Hij draagt de korpschef en het management-echelon onder de korpschef voor voor benoeming bij koninklijk besluit. De minister beschikt over ruime sturings- en informatiebevoegdheden en waar het gaat over het financieel beheer beschikt de minister over de bevoegdheid de begroting en de jaarstukken vast te stellen en voor te bereiden. De achtergrond van deze ruime bevoegdheden ligt in de behoefte bij de minister aan integrale beheersverantwoordelijkheid voor de politie. Het parlement heeft via het indienen van moties indirect invloed op de politiebegroting, die pas door de minister wordt vastgesteld nadat de begroting van V&J door het parlement is vastgesteld.

De in de politieke discussie gewisselde argumenten rondom beheer om niet te kiezen voor de politie als onderdeel van de rechtspersoon Staat overtuigen niet. De discussie over de taakuitvoering en het geweldsmonopolie en de rol van de minister is niet helder omdat in de discussie over de rechtsvorm voor de politie de rollen van eigenaar en opdrachtgever door elkaar lopen. Het geweldsmonopolie en het bijbehorende gezag is een kwestie van de opdrachtgever en ligt bij burgemeester, officier van justitie of de minister voor de uitvoering van specifieke landelijke politietaken. De beheertaak raakt het eigenaarschap. De andere argumenten die in de parlementaire geschiedenis zijn gehanteerd betreffen zaken rond het vermogensrecht en de aansprakelijkheid, maar die kunnen in elke organisatievorm worden geregeld.

Opvallend is dat de corporate governance, zoals die in de afgelopen jaren voor de rijksdienst is ontwikkeld, met een strakke scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever niet wordt toegepast. De minister van Veiligheid en Justitie heeft alle taken naar zich toegetrokken, waar in het oude bestel nog min of meer een scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever bestond die in lijn is met de huidige opvattingen over corporate governance in de rijksdienst.

Met de verschillende algemene maatregelen van bestuur over beheer, de voorhangprocedures die zijn afgesproken en name de sterkteverdeling van de politie is de kern van het budgetrecht en de kaderstellende rol voor het parlement geregeld. In vergelijking met de begroting van Defensie heeft het parlement op papier bij de politie veel meer mogelijkheden om op detailniveau te sturen, zonder dat daar een objectieve rechtvaardigingsgrond voor aanwezig is.

De structuur en werkwijze voor financieel toezicht op de politie roept op zijn minst vragen op. Zo heeft de minister als eigenaar en toezichthouder ook een functie als normsteller via controleprotocollen op het rechtmatigheidstoezicht en wijst de minister de controlerend accountant aan. In andere domeinen van het openbaar bestuur is het gebruikelijk dat er op dit punt functiescheiding is tussen volksvertegenwoordiging en uitvoerende macht. De minister laat zich bij het toezicht ondersteunen door een Commissie van toezicht op het beheer, oorspronkelijk bedoeld als auditcommissie. De Commissie lijkt zichzelf minder taken toe te bedelen dan de inmiddels bij de rijksdienst gebruikelijke departementale auditcommissies. In combinatie met de ontwikkeling van een interne auditfunctie bij de politie zelf, de beschikbare capaciteit van de Commissie van toezicht op het beheer en de andere externe toezichthouders op de politie kunnen op zijn minst vragen worden gesteld bij de stapeling van het toezicht op de politie.

Als laatste punt van aandacht rond de discussie over de rechtsvorm wijzen we op de invloed van de minister op de beheerorganisatie. Elke grote reorganisatie vereist de nodige bestuurlijke aandacht. Gezien de samenvoeging van 26 eenheden die soms heel verschillend waren, is een meer centraal geleide aansturing van de reorganisatie wellicht meer passend, terwijl op termijn wellicht meer flexibiliteit op het domein van beheer nodig kan zijn om te kunnen blijven inspelen op veranderingen. Die verschuiving van een accent op centrale sturing naar meer regionale zeggenschap in de eenheden wordt door de geraadpleegde respondenten ook waargenomen.

Het tweede deelonderzoek betreft de aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 31. Het begrip aanwijzing in de Politiewet 2012 heeft drie verschillende betekenissen: die van een taakopdracht (art 11 en 12), die van het overrulen van een andere bestuurslaag (art 15 en 40) en die van een dienstbevel op het terrein van beheer (art 31). Alle respondenten geven aan dat minister en korpschef met elkaar in gesprek gaan en dat daar taakopdrachten uit voortvloeien. Dat wordt niet aangeduid met het begrip aanwijzing. De toepassing van art. 31 wordt in de praktijk gezien als het exclusieve recht van de minister. Daarmee wordt het karakter van artikel 31 dat van een dienstbevel. In de praktijk is artikel 31 één keer expliciet toegepast en aan de Kamer gemeld, maar het lijkt erop dat gezien het feit dat op één na geen van de respondenten zich dat herinnert, die toepassing niet als een dienstbevel is beleefd.

Het derde deelonderzoek betrof de positie van de korpschef. De wetsgeschiedenis laat zien dat de toenmalige minister Opstelten er alles aan heeft gedaan om 'zijn' wet door het parlement te loodsen. Daarvoor verdient hij volgens alle respondenten ook lof. Gevolg van die houding is dat de minister zich mede daardoor op diverse punten in een positie heeft laten brengen die de potentie heeft om zeer operationeel met de politie bezig te zijn. Het hangt daarmee sterk van de onderlinge verhoudingen tussen minister en de Tweede Kamer en tussen minister en korpschef af of de korpschef de ruimte kan krijgen om de eigen verantwoordelijkheid voor het beheer te nemen. Ook hiervoor geldt dat sprake is van een langzame verschuiving van het evenwicht van centraal naar decentraal. Aanvankelijk was de korpschef sterk gericht op de minister, maar langzamerhand verschuift de balans richting de burgemeesters en de officieren van justitie.

Bij de discussie over de rol van de korpschef komt ook de positionering van het artikel 19 overleg aan de orde. Volgens sommige respondenten is er onvoldoende aandacht voor regio-brede en lokale vraagstukken omtrent het beheer van de politie. De korpschef is voor burgemeesters niet het eerste aanspreekpunt en kan alleen binnen de beperkte kaders knelpunten oplossen. Zodra structurele oplossingen nodig zijn, is in formele zin de minister aan zet. Ook hier is de veelheid van rollen binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie voor het systeem van de politie aan de orde. De voorbeelden uit Schotland en in mindere mate Engeland & Wales laten zien dat een scherpere scheiding tussen eigenaar en opdrachtgeverschap voor de politieorganisatie tot de mogelijkheden behoort. Die oplossingsrichtingen kunnen mede bijdragen aan het denken over de gewenste positionering van de politieorganisatie.

Bijlage 1: respondenten

Algemene Rekenkamer	Francine Giskes	Lid college AR
Eerste Kamer	Menno Knip (VVD)	
Openbaar ministerie	John Lucas	Hoofdofficier van Justitie, ressort Arnhem
Politie	Erik Akerboom, Henk de Jong Oscar Dros	Korpschef Korpsleiding Politiechef Groningen
Burgemeesters	Onno van Velthuisen, Enschede Hubert Bruls, Nijmegen Ilona Kalksma	Genootschap van burgemeesters Directeur Bureau Regioburgemeesters
Raad van State	Gerard Roes	Staatsraad, voorheen directeur Wetgeving en Juridische Zaken, V&J
V&J	Maaïke Daams Hubert-Jan Albert Jan Willem Schaper	Directie Wetgeving en Juridische Zaken Bestel en Bevoegdheid, DG Politie Directeur Politieel beleid en taakuitvoering, DG Politie
Belastingdienst	Peter Veld	Voormalig DG Belastingdienst

Bijlage 2: Itemlijst

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Leidt de toezichts- en besturingsstructuur van de rechtspersoon politie tot eenduidige aansturing van de korpsleiding, in het bijzonder de korpschef, op het terrein van de beheertaken van de politie? Drie thema's (met subvragen) zijn van deze hoofdvraag afgeleid.

Thema 1. Zelfstandigheid rechtspersoon ten opzichte van de minister

Hierbij gaat het om de mate van zelfstandigheid van de politie en wat dit betekent voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat leidt tot de volgende items:

- In welke mate kan de korpschef zelf bepalen hoe hij zijn organisatie runt en in welke mate is er invloed vanuit de minister of de gemeente hierbij? Het gaat daarbij om zaken als:
 - interne allocatie van middelen (zeker als het gaat om de manier waarop gemeenten eventueel invloed kunnen uitoefenen op de sterkte van de regionale politie en de middelen die de 'eigen' politie tot haar beschikking heeft)
 - beschikbare budgetten
 - zeggenschap over arbeidsvoorwaarden en informatievoorziening
 - mate waarin korpschef regionale eenheden meer ruimte kan geven om zelf invulling te geven aan hoe ze hun middelen gaan besteden, rekening houdend met de regionale context waarin deze eenheden opereren.
- Mocht er iets fout gaan bij het besteden van de middelen, wie is er dan aansprakelijk?
- Detailleert de minister de begroting nadat deze door de Tweede Kamer is goedgekeurd? Zo ja, in welke mate gebeurt dit?
- Een concreet voorbeeld van invloed op de begroting zouden we graag nog verder willen uitdiepen, te weten de arbeidsvoorwaarden:
 - De arbeidsvoorwaarden worden in onderhandelingen tussen de minister en de bonden vastgesteld. Welke positie heeft de korpschef hierin?
 - Hoe gedetailleerd is de uitkomst van de onderhandelingen?
 - Heeft de korpschef dan nog ruimte om details verder in te vullen of is ook dat aan de minister?
 - Hoe rapporteert de politie over haar uitgaven en welke stukken daarvan gaan naar de Tweede Kamer als onderdeel van het budgetrecht?
 - Door wie worden politie-uitgaven gecontroleerd? Gebeurt dat door de accountantsdienst rijk, de accountantsdienst van het ministerie van Veiligheid en Justitie, een auditcommittee, de Algemene Rekenkamer of een andere organisatie?
 - In welke mate heeft de minister invloed op de uitgaven van de politie?

Thema 2. Aanwijzingsbevoegdheid

Dit thema draait om de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Veiligheid en Justitie richting de politie (aanwijzingen om beleidsregels te stellen, besluiten te vernietigen of in te grijpen bij taakverwaarlozing en allocatie van middelen). Items hierbij zijn:

- Deze aanwijzingsbevoegdheid is veel groter dan bij en wijkt af van reguliere ZBOs zoals vastgesteld in de Kaderwet (en art.21-23 Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen). Wat verklaart deze relatief grote aanwijzingsbevoegdheid? Komt dat door de zwaarmacht? Door de speciale positie van de politie in het openbaar bestuur?
- Wat is de argumentatie voor de gekozen vorm van aanwijzingsbevoegdheid, waar die complementair is aan de bevoegdheden uit de artikelen 4 en 15 van de wet.
- Hoe vaak komt een beroep op art. 31 voor?
- Op welke gronden wordt een beroep op art. 31 gedaan? Of zou een beroep op art. 31 denkbaar zijn?
- Welke onderwerpen (bv personeel, ICT, inkoop) kunnen onderwerp zijn van een aanwijzing?
- Wie geeft feitelijk de aanwijzing met een beroep op art. 31 en op welke wijze geschiedt dit (mondeling, schriftelijk)?
- Op welke thema's van beheer is/zou aanwijzingsbevoegdheid ex art 31 kunnen worden toegepast?
- Om welke redenen wordt er een beroep gedaan op deze aanwijzingsbevoegdheid?
- Wie geeft feitelijk de aanwijzing en hoe gebeurt dat?

Thema 3. Positie Korpschef

Bij dit thema worden de volgende items aan de orde gesteld, waarbij de korpschef – de bestuurder van de politieorganisatie – telkens centraal staat:

- Waar bestaat de korpsleiding uit?
- Hoe verhoudt de korpschef zich tot de korpsleiding?
- In welke mate wijken de huidige bevoegdheden van de korpschef af van de bevoegdheden gegeven in de Politiewet 1993?
- Hoe verhouden de huidige bevoegdheden van de korpschef zich tot het (lokale) gezag over de politie?
- Hoe verhouden de huidige bevoegdheden van de korpschef zich tot de aanwijzingsbevoegdheid van de minister?
- Waarom heeft men gekozen voor deze verdeling van bevoegdheden op het gebied van beheer van de politie?
- Wat voor gevolgen heeft de verdeling van bevoegdheden op het gebied van beheer van de politie op de uitvoering van de beheertaken van de organisatie op (de)centraal niveau?
- Welke bevoegdheden heeft de minister van Veiligheid en Justitie ten aanzien van het aansturen van de politie?
- Hoe functioneert het overleg met de regio-burgemeesters (art 19 Politiewet 2012), in het bijzonder over het beheer van de politie en welke rol neemt de korpschef feitelijk in dat overleg in?
- Heeft de toedeling van bevoegdheden aan de korpschef op het terrein van beheer en zeggenschap over de uitvoering van de begroting feitelijke gevolgen voor de uitoefening van de gezags- en of beheertaak van de politie op (de)centraal niveau?

Bijlage 3: Nationale politie in enkele andere EU-lidstaten

Inleiding

In de onderzoeksvragen is ook een beperkte rechtsvergelijkende studie opgenomen. Voor dit doel is gekeken naar de organisatie van de politie in Engeland, Schotland en Denemarken. Dat Engeland en Schotland afzonderlijk worden genoemd is een indicatie dat er geen uniform model voor de politieorganisatie in het Verenigd Koninkrijk is. De drie jurisdicties zijn gekozen omdat ze relatief dicht tegen de Nederlandse bestuurscultuur aan zitten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk, en omdat in alle gevallen er een vorm van centralisatie heeft plaatsgevonden.

Voor de internationale vergelijking zijn 3 vragen aan de orde:

- Wie is politiek verantwoordelijk voor de politie?
- Is er sprake van nationale politie en hoe is regionale inzet georganiseerd?
- Is de politie ingebed binnen de departementale hiërarchie of is er sprake van een vorm van sturing op afstand?

Per land zullen deze drie vragen kort aan de orde komen.

Denemarken

De Deense Politie presenteert zich als een gedecentraliseerde Nationale Politie onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. In 2007 is de politieorganisatie opgedeeld in twaalf regio's (daarvoor 54). Tegelijkertijd vond decentralisatie van middelen voor personeel en materieel en de bijbehorende sturing op de begroting (Holmberg en Balvig, 2013, p. 42-43) plaats. De twaalf regio's worden aangestuurd en gecoördineerd door de Deense Nationale Politie (DNP) die ook hiërarchisch bovengeschied is aan de regio's. DNP staat onder leiding van wat in Nederland de korpschef heet (National Commissioner, website Politie), die de strategie voor de politieorganisatie als geheel bepaalt, in overleg met de regionale politiechefs. Uitvoering van de strategie ligt bij de regionale korpsen. Daarnaast vervult DNP een takenpakket met bovenregionale en internationale activiteiten, inclusief researchwerk naar georganiseerde, grensoverschrijdende of IT-criminaliteit. Ook wanneer de complexiteit van een onderzoek dat vraagt, wordt DNP door een regio ingeschakeld. Met enige creativiteit is het takenpakket van DNP te vergelijken met de landelijke eenheid bij de Nederlandse Nationale Politie. De Nationale Commissaris is belast met de algemene leiding, waarbij geen expliciet onderscheid is te vinden tussen lokaal gezag en beheer zoals dat in Nederland wel het geval is. De gezagsrelaties verlopen volledig via de nationale politieke lijn, waarbij wel betrokkenheid van het OM en het lokaal bestuur is georganiseerd, maar zonder doorzettingsmacht.

Vanuit beheersperspectief kan worden gesteld dat het Parlement op vierjaarsbasis een begroting voor de politie vaststelt, die vervolgens wordt verdeeld over de diverse regio's. Daardoor ontstaat relatief meer budgetstabiliteit dan in een situatie waarin de begroting jaarlijks moet worden vastgesteld.³⁸ Binnen het regionale budget kan vervolgens worden geschoven, tenminste voor zover men blijft binnen de strategische afspraken die op nationaal niveau zijn gemaakt (H&B, p. 42).

³⁸ In de Nederlandse context zorgt de meerjarenafpraak op formatie in ieder geval voor de sterkte van de politie tot een soortgelijke stabiliteit.

Uit evaluaties in 2009 bleek dat de implementatie van de nieuwe werkvorm nog niet volledig was afgerond en dat er nog verschillen in regionale organisatie waren. Verder wordt geconstateerd dat de politie wat verder weg is komen te staan van de lokale samenleving door de schaalvergroting. Tegelijkertijd is er wel tevredenheid over het periodieke overleg dat bestaat tussen lokaal bestuur en politie over de ontwikkelingen in criminaliteitsbestrijding.

Schotland

In 2013 is de Schotse politie gereorganiseerd van een lokaal georganiseerd instituut naar een nationale politie. De belangrijkste drijfveer voor de hervorming was een bezuinigings-taakstelling (SPA 2013; Terpstra 2015). Na de hervorming bestaat de Schotse politie uit deertien regionale eenheden en een aantal nationale expertisecentra (bijvoorbeeld terrorismebestrijding) en ondersteunende eenheden.

De bestuurlijke verhoudingen in Schotland zijn wezenlijk anders dan in Nederland. Er is een onafhankelijke autoriteit SPA tussen politie en politiek geplaatst om te bereiken dat politiek en politiewerk gescheiden blijven (Flanagan 2016, p. 9). De besluitvormings- en verantwoordingslijnen in Schotland lopen van het Parlement naar de SPA die vervolgens de politie aanstuurt. De leden van de SPA worden benoemd door de minister. Het instituut heeft een combinatie van rollen: die van toezichthouder, maar ook die van bekostiger en is daarmee breder dan de Nederlandse Commissie van Toezicht op het Beheer. De combinatie levert overigens soms spanningen op (Terpstra & Fyfe, 2013). SPA – en daarmee de politie – zijn gehouden aan de budgettaire kaders die door het Schotse Parlement worden gesteld. SPA legt ook financiële verantwoording af door middel van een jaarverslag over de gerealiseerde beleidsdoelstellingen voor de politie (Scottish Government 2014). De verantwoordelijke ministers leggen vervolgens verantwoording af aan het parlement over alle zaken die de politie aangaan, behoudens de dagelijkse gang van zaken (Scot Govt 2014).

Ook in de Schotse context lijkt het gezag van lokale bestuurders op het vlak van de openbare orde beperkter te zijn dan in de Nederlandse context. De regionale politiechef heeft als taakopdracht onder andere dat de politiewerkzaamheden aansluiten bij de lokale behoeften. Daarbij worden ook burgers rechtstreeks betrokken, onder meer door regelmatig onderzoek te doen naar de wensen van burgers. Een recente ontwikkeling is dat het onderzoek ook via een website in te vullen is. Naast directe bevraging van burgers worden ook belangenorganisaties gehoord. Waar nodig kan de politie op regionaal niveau schuiven met sterkte om aan behoeften te voldoen of kan de hulp worden ingeroepen van de nationale expert teams. Op regionaal niveau wordt door de politiechefs verantwoording afgelegd aan alle Schotse gemeenten via een daarvoor in het leven geroepen verantwoordings- en toezichtprocedure. Op deze manier wordt ook de democratische legitimatie (influence police services and develop successful partnership; Police Scotland) van de politie op lokaal niveau geborgd. Er zijn overigens aanwijzingen dat de lokale inbedding nog wel problemen oproept omdat door de opschaling de afstand tussen lokaal niveau en de politieorganisatie wat groter lijkt te zijn geworden (Terpstra & Fyfe, 2015).

Over de opsporing kan globaal worden gezegd dat 'The Crown Office and Procurator Fiscal Service' de politie instructies kan geven voor de opsporing. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat er geïnstitutionaliseerd overleg bestaat tussen opsporing, politie en lokale autoriteiten zoals dat in de Nederlands driehoek voorkomt.

Engeland & Wales

De Engelse politieorganisatie kent een scheiding tussen lokale taken en nationale taken. Historisch heeft de lokale politiefunctie een onafhankelijke positie ten opzichte van het politieke

systeem. Op het lokale niveau is de democratische legitimatie sinds 2012 (Loveday 2013, p. 99-103) van het politiewerk geborgd door de gekozen Police and Crime Commissioner (PCC), die soms ook samenvalt met de burgemeestersfunctie. Het operationele politiewerk wordt uitgevoerd door een politiechef (Chief Constable).

De PCCs zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van het politiebudget en het daarvoor benodigde niveau van lokale belastingen. Een deel van het budget voor de politie komt nog van het Home office (BZK) en is gericht op het realiseren van bepaalde programma's (Rowe 2014, p. 86; Loveday 2013b, 26). De PCC stelt, na de Chief Constable te hebben geraadpleegd (check of formulering samen) een meerjaren plan op waarin de doelstellingen van de politie zijn geformuleerd. De PCCs hebben op nationaal niveau overleg (NPCC) waarin nationale normen of aanpak worden geïmplementeerd die door het College of Police zijn vastgesteld. Verder richt NPCC zich op afstemming van aanpak voor onder andere terrorisme en georganiseerde misdaad.

Alhoewel de inrichting van de PCCs nog vrij recent is, worden als de meer lokale focus als een van de voordelen van de gekozen inrichting genoemd. Tegelijkertijd zitten daar ook risico's, bijvoorbeeld dat de gekozen PCC de politiechef kan ontslaan op het moment dat doelen niet bereikt worden. Dat kan vragen over te grote politieke inmenging in het dagelijkse politiewerk oproepen. (Loveday, Rowe). Ook de samenwerking met lokale partners is nog niet volledig uitgekristalliseerd.

Er is een breed systeem van checks and balances opgezet. De PCCs worden op lokaal niveau gecontroleerd door Police and Crime Panels waarin lokale bestuurders maar ook leken zitting hebben. Daarnaast is er een onafhankelijke inspectieorganisatie op nationaal niveau, enigszins vergelijkbaar met de inspectie veiligheid en justitie. Verschil met de Nederlandse situatie is de nadrukkelijker onafhankelijkheid van de overheid. Jaarplannen van de inspectie behoeven echter wel goedkeuring van de minister voordat ze via een de directe rapportagelijijn naar het nationale parlement gaan.

Op het nationale niveau bestaat naast het eerdergenoemde College of Policing het National Crime Agency (NCA). Deze instelling richt zich op zware criminaliteit die regio-overstijgend of een nationaal karakter heeft. Nationaal moet hier breed worden geïnterpreteerd en betreft ook Scotland en Northern Ireland. Het NCA wordt gekwalificeerd als een eigenstandige organisatie binnen de Staat, in die zin dat er geen afzonderlijke vakminister verantwoordelijk is. Het hoofd van NCA heeft een DG-status en legt verantwoording af aan de Home Secretary (minBZK) en via de Home Secretary aan het Parlement. Het begrotings- en verantwoordingsproces van NCA verloopt langs de politieke lijn in die zin dat strategische plannen door de Home Secretary worden vastgesteld en dat de Home Office de onderhandelingen met het ministerie van Financiën over de omvang van de begroting voert. De begroting moet vervolgens nog worden goedgekeurd door het Parlement. NCA stemt waar nodig operaties af, kan zelf operaties uitvoeren en na toestemming van de Home Secretary regionale korpsen aansturen bij NCA-onderzoeken (bron NCA-website).

Vergelijking

Hierboven zijn drie politieorganisaties die recent met reorganisaties te maken hebben gehad beschreven. De Engelse politie heeft voor de lokale taken op het eerste oog de sterkste vorm van democratische legitimatie omdat de leiding van het lokale korps gekozen wordt. Omdat de bekostiging via lokale belastingen gaat is daar ook een goede reden voor. Tegelijkertijd heeft de Engelse benadering ook tot gevolg dat er een scheiding is tussen regio-overstijgende

activiteiten en lokale activiteiten. In die zin is de ingezette hervorming vergelijkbaar met de situatie van de Politiewet 1993 in Nederland.

In Schotland was vooral het budgettaire aspect reden voor reorganisatie. Opvallend is dat de aansturing van de politie via een onafhankelijk orgaan wordt geregeld in plaats van rechtstreeks door de politiek verantwoordelijke minister. Daarmee wordt de scheiding tussen politiek en operatie in Schotse ogen geborgd. Het vraagstuk van lokaal gezag over de openbare orde komt niet heel erg scherp in beeld. In de Schotse casus is het juist de politie die hier het voortouw neemt, maar via ingebouwde verantwoordingsprocedures daarvoor wel afstemming zoekt en verantwoording aflegt aan de lokale bestuurders. Veel meer dan in Nederland gebruikelijk is wordt daarbij ook de mening van de burger gevraagd via gericht onderzoek.

De Deense situatie tenslotte, lijkt het meest op de huidige Nederlandse context. Er is een nationale politie die alle regiokorpsen aanstuurt. De feitelijke uitvoering van de strategische keuzes op nationaal niveau wordt overgelaten aan de regionale politiechefs. Het politieke verantwoordingsproces loopt via de verantwoordelijke minister van justitie en het nationale parlement. Evenals in Schotland is het vraagstuk van lokaal gezag over de openbare orde veel minder expliciet dan in Nederland aan de orde. Er is wel overleg met de plaatselijke autoriteiten, maar de keuzes worden door de politie gemaakt zonder doorzettingsmacht van lokale bestuurders.

Bijlage 4: Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2011). Brief aan de Staatssecretaris van Justitie dd. 24 maart 2011 inzake nota van wijziging nieuwe Politiewet.
- Algemene Rekenkamer (2012). Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de positie van de korpschef en van de regioburgemeester alsmede enkele andere verbeteringen. Bijlage bij brief van de minister van Veiligheid en Justitie. (TK 2010/11, 33 368 nr. 5, bijlage). Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2016). Staat van de rijksverantwoording 2015. Rijksbrede resultaten verantwoordingsonderzoek. (TK 2015/16, 34 475 nr. 2, bijlage). Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- De Lange, R. (2017). De rotte appels bestaan alleen omdat anderen iets van ze kopen. *Het Financieele Dagblad*, 4 februari 2017.
- De Leeuw, J. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. Den Haag: ABDTopconsult.
- De Ridder, J., Winter, H.B. en Hollander, M. (2015). *Eindrapportage Leeronderzoek. Het sturingsvraagstuk Nationale Politie – verhoudingen met de minister van Veiligheid en Justitie*. Groningen: Pro Facto.
- Jacobs, G.; Bayerl, P. S.; Brein, E.; Flory, M.; van de Bunt, H.; Haas, N.; Prins, R.; (2015). *Eindrapportage Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's*. Rotterdam/Leiden: Erasmus Universiteit/Rijksuniversiteit Leiden.
- Loveday, B. (2013). Police and Crime Commissioners: The Changing Landscape of Police Governance in England and Wales: Their Potential Impact on Local Accountability, Police Service Delivery and Community Safety. *International Journal of Police Science & Management*, 15(1), 22-29. doi: doi:10.1350/ijps.2013.15.1.298
- Minderman, G. D. (2000). *Tweede Kamer en Rijksfinanciën*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Minderman, G. D. (2003). *Hoofdpijnen van het nieuwe recht der rijksfinanciën*. Den Haag: Sdu.
- Naeyé, J. (2014). *De organisatie van de Nationale Politie*. Deventer: Kluwer.
- Regioburgemeesters (2015a). *Brief aan de minister van Veiligheid en Justitie van 26 november 2015*.
- Regioburgemeesters (2015b). *Brief aan de minister van Veiligheid en Justitie van 19 mei 2015*.
- Regioburgemeesters (2016). *Brief aan de minister van Veiligheid en Justitie van 3 mei 2016*.
- Regioburgemeesters (n.d.). *Reactie (regio)burgemeesters op het concept herijkt realisatie plan nationale politie 2015-2017*.
- Rowe, M. (2014). *Introduction to policing*. 2nd ed. London: Sage.
- Terpstra, J. & Fyfe, N.R. (2013). Naar een nationale politie in Schotland; ervaringen en enkele vergelijkingen met Nederland. *Tijdschrift voor de politie* 75(9/10) 7-12
- Terpstra, J. & Fyfe, N.R. (2015). Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Scotland. *Criminology & Criminal Justice* 15(5) 527-544
- Zijlstra, S. E. (2009). *Bestuurlijk organisatierecht*. Deventer: Kluwer.

Kamerstukken

- TK 1991/92, 22 562 nr. 3; *Memorie van toelichting*.
- TK 2006/07, 30 880 nr. 3; *Memorie van toelichting*.
- TK 2010/11, 30 880 nr. 11; *Nota van wijziging*.

TK 2010/11, 30 880 nr. 14; *Nota naar aanleiding van het verslag.*

TK 2011/12, 33 368 nr. 4; Advies Raad van State.

TK 2012/13, 33 368 nr. 7; *Nota naar aanleiding van het verslag.*

TK 2014/15, 29 628 nr. 554 (Bijlage); *Herijkingsnota.*

TK 2014/15, 25 268 nr. 83.

TK 2013/14, 29.628 nr 426, (Bijlage); Aanvalsplan ICT

TK 2015/16, 34300 VI nr. 2; *Memorie van Toelichting* bij de begroting 2016 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015a).

TK 2015/16, 25 268 nr. 113, bijlage 'Circulaire Governance ten aanzien van zbo's
Handelingen TK 2012/13, vergadernummer 27 item 16.

EK 2011/12, 30 880 nr. D; *Voorlopig verslag.*

EK 2011/12, 30 880 nr. E; *Memorie van Antwoord.*

EK 2011/12, 30 880 nr. H; *Nadere memorie van antwoord.*

Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 12 item 8.

Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 35 item 2.

Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 12 item 5.

Handelingen EK 2011/12, vergadernummer 36 item 6.