

University of Groningen

## Sturing van de Nationale Politie

Winter, Heinrich; de Kruijf, Johan

*Published in:*  
Toezicht op de politie

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Publication date:*  
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Winter, H., & de Kruijf, J. (2020). Sturing van de Nationale Politie. In E. Devroe, J. Matthys, T. Van den Broek, & L. G. Moor (editors), *Toezicht op de politie* (blz. 179-193). (Cahiers Politiestudies; Vol. 2020-2, Nr. 55). Gompel & Svacina.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Sturing van de Nationale Politie

## Op zoek naar nieuw evenwicht

Cahiers Politiestudies  
Jaargang 2020-2, nr. 55  
p. 179-194  
© Gompel&Svacina  
ISBN 978-94-6371-210-1



Heinrich Winter en Johan de Kruijf<sup>1</sup>

---

*Met het van kracht worden van de Politiewet 2012 is de topstructuur van de politie-organisatie ingrijpend gewijzigd. Het kabinet wilde een beter aangestuurde en efficiëntere politie-organisatie realiseren. De kern van de verandering zit in de verdeling van de verantwoordelijkheden over het beheer van de politie, niet in een wijziging van het (lokale) gezag over de politie. We bespreken hoe de ingevoerde veranderingen doorwerken op de positie van de korpschef, de specifieke interventiemethoden van de minister en de verhouding tussen politieleiding en burgemeesters. De meest in het oog springende wijziging is dat de minister anders dan voorheen integraal verantwoordelijk is voor de politie, een constructie die minder goed past bij een organisatie die niet in de hiërarchische structuur van het ministerie is ingebed. Dat die constructie knelt, blijkt ook uit signalen dat er knelpunten zijn in de mogelijkheden voor lokale besturing op beheersvraagstukken die worden versterkt door capaciteitsproblemen bij de politie.*

### 1. Inleiding

Sinds 1 januari 2013 heeft Nederland een Nationale Politie. De Politiewet 2012 bepaalt dat het landelijke korps bestaat uit tien regionale eenheden, één landelijke eenheid en een landelijke concerndienst waarin de ondersteunende afdelingen zijn ondergebracht. Dit ene landelijke korps vervangt alle voormalige politiekorpsen en -diensten. Eén van de gevolgen van deze verandering is dat de zeggenschap over het beheer van de politie is gecentraliseerd, tegen de in Nederland bestaande trend van decentralisatie in. Voor dit artikel ligt het accent op de gevolgen van de reorganisatie voor de beheertaken van de politie. Dat betekent ook dat inhoudelijke onderwerpen als resultaten bij opsporing en handhaving relatief onderbelicht blijven.

Het kabinet verwachtte met de reorganisatie van de politie een betere aansturing en een efficiëntere politieorganisatie te realiseren. Doelstellingen van de vorming van de Nationale Politie zijn het veiliger maken van Nederland en het meer dan voorheen

---

<sup>1</sup> Heinrich Winter is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Johan de Kruijf is universitair docent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Beiden voerden in 2017 een deelstudie uit voor de Commissie Evaluatie Politiewet 2012: *Deelstudie Juridische Status: Een evenwichtig bestuurde politie? Onderzoek naar de juridische status van de nationale politie*, dr. J.A.M. de Kruijf (RU), mw. dr. S.L. Resodihardjo (RU), & prof. dr. H.B. Winter (RUG/Pro Facto). Voor dit artikel is ook uit die deelstudie geput.

bieden van ruimte voor de professionaliteit van de politie.<sup>2</sup> Alhoewel de ideeën over reorganisatie van de politie al ouder waren, kwam het proces in 2011 in een stroomversnelling<sup>3</sup> en werd het wetsvoorstel, inclusief een reparatiewet binnen anderhalf jaar door Tweede en Eerste Kamer geloodst. De vorming van de Nationale Politie was en is eigenlijk nog steeds een ingrijpende operatie, wellicht zelfs een van de grootste reorganisaties binnen de rijksoverheid ooit. Zeker is dat de oprichting van de Nationale Politie veruit de grootste publieke organisatie in ons land heeft opgeleverd. De Nationale Politie bestaat uit meer dan 60.000 fte en heeft in 2019 een budget van circa 6 miljard euro.

In vergelijking met de vorige politiereorganisatie in 1993 is het gezag over de politie onveranderd gebleven. De zeggenschap over de lokale inzet van de politie blijft berusten bij het bevoegd gezag, dus bij de burgemeester en de officier van justitie. Deze twee partijen maken in beginsel in de lokale 'driehoek' samen met de politiechef<sup>4</sup> afspraken met de politie over de inzet. Daar wordt bepaald welke inzet aan vastgelegde prioriteiten wordt gegeven, op basis van het integrale veiligheidsplan van de gemeente en gegeven de landelijke prioriteiten.

De reorganisatie van de politie gaat daarmee niet over de taakuitvoering zelf. Kern van de verandering is gelegen in de organisatie van de bedrijfsvoering ('het beheer') en de daarbij behorende allocatie van middelen die de politie ter beschikking staan. Het kabinet sprak over 'meer eenheid in organisatie, uitvoering en bedrijfsvoering' waardoor de effectiviteit en doelmatigheid van de politie zou worden vergroot.<sup>5</sup> Waar het beheer eerst bij de korpsbeheerder lag (de burgemeester van doorgaans de grootste gemeente binnen een politieregio), is dat onder de Nationale Politie de minister van Justitie en Veiligheid geworden. Beheer en gezag kunnen uiteraard niet los van elkaar worden gezien. Het gezag moet immers uitgeoefend worden binnen beheersmatige grenzen, waarvan omvang van de formatie (de sterkte) van de regionale eenheden een belangrijke randvoorwaarde is. De vormgeving en sturing van het beheer van de Nationale Politie is een belangrijk thema bij het ontstaan van de nieuwe relaties tussen de minister van Justitie en Veiligheid, de Nationale Politie en de burgemeesters die verantwoordelijk zijn voor de lokale openbare orde en veiligheid. In dat kader is onder meer van belang dat er een periodiek overleg bestaat over het beheer van de Nationale Politie tussen de minister van Justitie en Veiligheid en de tien regioburgemeesters ('het artikel 19-overleg') en verder dat de minister beschikt over een aanwijzingsbevoegdheid inzake beheervraagstukken in de richting van de korpschef.<sup>6</sup>

De wijzigingen in de beheerstructuur van de politie hebben ertoe geleid dat er in de nieuwe situatie een eenduidig aanspreekpunt is voor alle beheersmatige kwesties, inclusief personele sterkte en ICT. De minister van Justitie en Veiligheid is integraal verantwoordelijk, daar waar in het verleden elke korpsbeheerder eigen prioriteiten bij beheer kon formuleren. De regioburgemeesters hebben in de huidige context enkel nog invloed op de verdeling van de hun toegewezen personele capaciteit en bijvoorbeeld niet op de locatie van politiebureaus.

<sup>2</sup> TK 2006/07, 30 880 nr. 3, p. 1 en TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 20.

<sup>3</sup> Ibid., p. 24.

<sup>4</sup> Artikel 38 lid 1 Politiewet 2012: de hoogst verantwoordelijke politiefunctionaris op regionaal niveau.

<sup>5</sup> TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 20.

<sup>6</sup> Artikelen 31 en 27 Politiewet 2012.

In dit artikel staat de sturing op het beheer van de politie door de minister van Justitie en Veiligheid centraal. Aan de orde komt allereerst de juridische vormgeving van de Nationale Politie, die de kaders bepaalt voor de sturingsrelatie (par. 2). Daarna komt de sturingsrelatie tussen minister en Korpschef aan de orde. De hoofdlijnen van de sturingsrelatie zijn beschreven in paragraaf 3. In paragraaf 4 staat de invulling van de sturing centraal met bijzondere aandacht voor de positie van de korpschef en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister. In paragraaf 5 bespreekt de analyse van de evaluatiecommissie uit november 2017 aan de orde. Ook de reactie van de minister op de aanbevelingen op het punt van sturing krijgen daar aandacht. De bijdrage sluit af met een aantal conclusies en een blik naar de toekomst (par. 6).

## 2. Juridische inrichting

De juridische vormgeving van de Nationale Politie wijkt af van wat gebruikelijk is bij de instelling van publiekrechtelijke rechtspersonen.<sup>7</sup> Gesproken wordt wel over een ‘rechtspersoon sui generis’. De keuze voor een eigen rechtspersoonlijkheid is ingegeven door de wens tot lokale verankering van de politie.<sup>8</sup> Tegelijkertijd opereert de korpschef voor het beheer onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid. Tijdens de parlementaire behandeling is die politieke verantwoordelijkheid van de minister uitgewerkt met een – zowel algemene als bijzondere – aanwijzingsbevoegdheid van de minister richting korpschef voor het beheer van de politie (artikel 31 Politiewet 2012). De hiërarchische verhouding tussen minister en korpschef en de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid roepen automatisch ook vragen op over de positionering van de korpschef ten opzichte van het lokaal gezag en het nationaal beheer.

Staatsrechtelijk gezien is de ministeriële verantwoordelijkheid voor een op afstand geplaatste organisatie ingeperkt ten opzichte van de integrale ministeriële verantwoordelijkheid voor een departementale dienst.<sup>9</sup> Waar de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid liggen, hangt daarbij af van de vorm van verzelfstandiging waarvoor is gekozen. Globaal gesproken geldt dat bij een organisatie die een eigenstandige rechtspersoonlijkheid heeft, de minister de begroting goedkeurt en de middelen ter beschikking stelt. De operationele uitvoering van de begroting binnen de eigenstandige rechtspersoon is de verantwoordelijkheid van het bestuur van de rechtspersoon. Daar waar de rijksoverheid overging tot verzelfstandiging van organisaties, ging dat vaak via de publiekrechtelijke variant van een Zelfstandig Bestuursorgaan. In de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen zijn veel uitgangspunten rondom de afbakening van verantwoordelijkheden tussen bestuur van de organisatie en de verantwoordelijke minister geharmoniseerd.

De Nationale Politie is een uitzondering als het gaat om de publiekrechtelijke vormgeving van een organisatie op afstand van de rijksoverheid en valt buiten het bereik van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. In de Politiewet 2012 zijn aanwijzingen<sup>10</sup> te vinden dat, met het oog op het geweldsmonopolie van de politie, de minister verdergaande bevoegdheden heeft over de allocatie van middelen binnen de politieorganisatie

<sup>7</sup> De politie heeft geen status als ‘onafhankelijke’ autoriteit zoals de Raad voor de Rechtspraak, die ook niet onder de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen valt.

<sup>8</sup> TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 29-30.

<sup>9</sup> Zie Commissie Scheltema, TK 1992/93, 21427 nrs. 40-41.

<sup>10</sup> Zie ook TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 29.

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. Er gelden twee AmvB's voor het (financieel) beheer van de politie. Daarnaast, en niet onbelangrijk gelet op de door de Tweede Kamer bij amendement afgedwongen sterktenorm<sup>11</sup>, is er een AmvB die de minister de bevoegdheid geeft de operationele capaciteit van de politie te verdelen. Financieel gezien geldt dat de begrotingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid lump sum bijdragen voor de politie laten zien en daarnaast een aantal geormerkte budgetten, waaronder die voor de operationele communicatie en voor opleidingen. Al deze elementen zijn onderdeel van één begrotingsartikel, ofwel de kleinste eenheid van de begroting waar het parlement formeel zeggenschap over heeft. In afwijking van wat gebruikelijk is bij zelfstandige bestuursorganen ontvangt de Tweede Kamer ook de integrale begroting van de Nationale Politie en heeft daarmee inzicht in de gedetailleerde opbouw van de begroting die ten grondslag ligt aan het goed te keuren begrotingsartikel Nationale Politie.

De Algemene Rekenkamer gaf aan dat de minister integraal verantwoordelijk is voor de begroting en dat de Tweede Kamer daarmee ook het recht van amendement heeft.<sup>12</sup> De Algemene Rekenkamer uitte zijn zorgen over de hybriditeit die ontstaat omdat de begroting van de politie als entiteit geen onderdeel is van de begroting van het ministerie. In de begrotingen is sprake van de politie die 'bijdragen' ontvangt van de minister. Met de gelijktijdige aanbidding van de begroting Nationale Politie en de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid lijkt aan de bezwaren van de Algemene Rekenkamer tegemoet gekomen te zijn.

De rechtsvorm van de Nationale Politie wijkt dus af van de gebruikelijke vormgeving van publiekrechtelijke rechtspersonen. Dat raakt de sturingsrelatie tussen de minister, de korpschef en burgemeesters. Tegelijkertijd heeft de Tweede Kamer ook meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de begroting van de Nationale Politie dan bij andere publiekrechtelijke rechtspersonen. In het vervolg van dit artikel ligt het accent op de sturingsrelatie over het beheer tussen minister, korpschef en burgemeesters en blijft de invloed van het parlement buiten beschouwing.

### 3. De hoofdlijnen van de sturingsrelatie

Bij de totstandkoming van de Politiewet 2012 is uitvoerig gediscussieerd over de verhouding tussen de minister en de Nationale Politie. Een eerste invulling van deze sturingsrelatie is vastgelegd in de Wassenaar-notitie.<sup>13</sup> Dat het gaat om een unieke sturingsrelatie, wordt hierin goed duidelijk.

Er zijn twee hoofdelementen te onderscheiden in de sturingsrelatie, namelijk beleid en beheer. Op het gebied van beleid is een belangrijke rol weggelegd voor de landelijke beleidsdoelstellingen. De minister stelt deze beleidsdoelstellingen eenmaal in de vier jaar vast. Het gaat om doelen die aan het einde van de periode door de Nationale Politie gerealiseerd dienen te worden. In de Wassenaar-notitie is afgesproken dat deze landelijke

<sup>11</sup> TK 2011/12, 30 880 nr. 21.

<sup>12</sup> Algemene Rekenkamer (2011). Brief aan de Staatssecretaris van Justitie dd. 24 maart 2011 inzake nota van wijziging nieuwe Politiewet.

<sup>13</sup> Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, 21 november 2011.

beleidsdoelstellingen substantiële ruimte overlaten in de beschikbare politiecapaciteit voor de realisatie van lokale afspraken over de inzet van de politie. In het proces van vaststelling gaat de minister niet alleen te werk, hij krijgt in een ‘bottom-up’ proces input van het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters in het zogenoemde artikel 19-overleg.

Op het domein van beheer geldt dat alhoewel de Korpschef de leiding over het beheer van de Nationale Politie heeft, er sprake is van volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Dat betekent dat de Korpschef op het terrein van bedrijfsvoering hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister, min of meer vergelijkbaar met de positie van een directeur-generaal. Let wel: het gaat hier alleen over de vraagstukken van bedrijfsvoering. De korpschef heeft geen expliciete gezagsrol wanneer het gaat om (lokale) openbare orde en opsporing.

In de ‘Regeling beheer politie’ en de ‘Regeling financieel beheer politie’ heeft de informatie-uitwisseling en sturing tussen de minister en de korpschef een verdere invulling gekregen. Belangrijk zijn in dit verband de jaaraanschrijving, het beheersplan, de managementrapportages, het jaarverslag en de algemene informatieverstrekking. Het beheersplan van de Nationale Politie is leidend voor de vaststelling van de inrichting (o.a. organisatie en formatie) van het landelijke korps. De minister schetst hiervoor de kaders, de korpschef vult in en de minister stelt vervolgens het plan vast. Hierin worden onder andere opgenomen het sterktebeleid, het personeelsbeleid, het ICT-beleid en het beleid op het gebied van materieel. De voortgang op het beheersplan wordt door de korpschef via driemaandsmanagementrapportages gerapporteerd aan de minister.

Naast het beheersplan is het financieel beheer onderwerp van de sturingsrelatie tussen de minister en de korpschef. De jaaraanschrijving, die door de minister wordt opgesteld, is hiervoor een belangrijk instrument. Jaarlijks wordt voor 1 december een jaaraanschrijving opgesteld die aanwijzingen geeft voor de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening. De jaaraanschrijving geldt als een kader voor deze financiële documenten en heeft daarnaast als doel informatie te geven over politieke, rijksbrede of internationale ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de taakuitvoering en het beheer van de politie. Deze jaaraanschrijving treedt niet in de verantwoordelijkheden van de korpschef die zelf reeds verantwoordelijk is voor het voeren van een rechtmatige en doelmatige uitvoering van taken en beheer. De minister buigt zich in dit verband voornamelijk over de doelstellingen (de ‘wat’-vraag) en de korpschef over de uitvoering ervan (de ‘hoe’-vraag).

#### 4. Sturing in de praktijk

De verhoudingen tussen de minister en de politie zijn neergelegd in de Politiewet 2012. Hoewel in de wet een aantal sturingsinstrumenten aan de minister is toegekend, kent de Nationale Politie een zekere mate van autonomie. Zo is op grond van artikel 27 Politiewet 2012 de korpschef belast met de leiding en het beheer van de politie. Hierover legt de korpschef verantwoording af aan de minister, die de korpschef bij koninklijk besluit benoemt, schorst of ontslaat. In deze paragraaf komt eerst de verhouding tussen korpschef en minister aan de orde, gevolgd door een bespreking van de relatie met de regio's. Daarna is er aandacht voor toezicht namens de minister. De paragraaf sluit af met enkele trends in de sturingsrelaties.

#### 4.1 Positie korpschef

De korpschef is dan wel de hoogste leidinggevende van de politie, maar de – door de minister benoemde – ondergeschikte politiechefs zijn zeker voor wat betreft de ‘regionale eenheden’ degenen die als ‘opdrachtnemer’ in een gezagsrelatie tot het lokaal bestuur staan. Dat blijkt uit de artikelen 38 tot en met 41 Politiewet 2012 waarin de invulling van de regionale gezagstaak wordt geregeld. Ook de door de reparatiewet aangebrachte wijziging van artikel 19 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.<sup>14</sup> Dat is te zien als een aanduiding dat de korpschef in het vraagstuk van de lokale gezagsverhoudingen een beperkte rol speelt.

Ook voor de landelijke eenheid blijft de rol van de korpschef 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’ (artikel 43 lid 1 Politiewet 2012). In de toelichting op het artikel staat kort gezegd dat de minister voor die specifieke landelijke politietaken een opdrachtgeversrol vergelijkbaar met die van de burgemeester heeft. Deze aanwijzingsbevoegdheid moet nadrukkelijk worden onderscheiden van die van artikel 31, die het door de minister geven van algemene en bijzondere aanwijzingen aan de korpschef over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden betreft op het punt van het beheer.<sup>15</sup>

Het oorspronkelijke idee over de topstructuur van de politie was dat er sprake zou zijn van een directieraad met een voorzitter, min of meer vergelijkbaar met een meerhoofdige Raad van Bestuur bij Zelfstandige Bestuursorganen. In het finale wetsvoorstel is sprake van enige ambiguïteit. Enerzijds krijgt de korpschef de integrale verantwoordelijkheid toegewezen (art 27 Politiewet 2012), anderzijds bepaalt artikel 28 lid 3 dat er sprake is van meerdere functionarissen in de leiding van de politie waarbij alleen de plaatsvervangend korpschef nog een expliciete status volgens de wet heeft.

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.

Bij de meer gebruikelijke vormen van verzelfstandiging (agentschap en zbo) 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.<sup>16</sup> In de context van de Nationale Politie is sprake van een afwijkende rol voor de korpschef.

In het algemeen geldt bij verzelfstandigingen dat een inrichtingsplan zou zijn *goedgekeurd* door de minister (toezichthoudende rol) in plaats van te zijn *vastgesteld* (besturende

<sup>14</sup> EK 2011/12, 30 880 nr. H, p. 3.

<sup>15</sup> TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 76.

<sup>16</sup> Artikel 12 regeling agentschappen 2013; artikel 16 Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen over personeel onder gezag hoofd van dienst.

rol) zoals bij de Nationale Politie aan de orde is. De minister stelde eind 2012 het inrichtingsplan van de politie tot op het niveau van basisteams vast.<sup>17</sup> Wanneer de minister het inrichtingsplan vaststelt, dan is de consequentie daarvan dat over eventuele wijzigingen van dat plan of herschikkingen van regionale capaciteit – ook wanneer daarover overeenstemming bestaat met burgemeesters en politiechefs – de minister het laatste woord houdt en een nieuw plan moet vaststellen. In het inrichtingsplan is overigens wel per eenheid een flexibele ruimte ingebouwd van circa 100-250 fte die de mogelijkheid biedt tot kleinere aanpassingen in de inzet van de beschikbare capaciteit. Afwijkingen buiten die bandbreedte, om welke reden dan ook, zullen via een vaststellingbesluit van de minister moeten plaatsvinden. Bovendien is het inrichtingsbesluit gedeeld met het Parlement, wat feitelijk betekent dat wijzigingen ook daar draagvlak moeten hebben, zoals in 2013 aan de orde was over de informatievoorziening.<sup>18</sup> Daarnaast laten de jaarverslagen<sup>19</sup> van de Nationale Politie zien dat er sprake is van een verschuiving van operationele sterkte van de politie van het regionale niveau naar de Landelijke Eenheid, terwijl de totale operationele sterkte van de Nationale Politie daalt. Binnen de kaders van het vastgestelde inrichtingsplan heeft de Nationale Politie nog ruimte om een operationeel inrichtingsplan maken. Men zou kunnen denken dat deze procedure paste bij de opstartfase van de Nationale Politie, maar ook in de herijkingsnota uit 2015 blijft een soortgelijke structuur en vaststellingsprocedure in stand.<sup>20</sup> Het beeld dat over de organisatorische inrichting van de politie is geschetst, geeft aan dat de korpschef niet of nauwelijks over instrumenten beschikt om de politieorganisatie zelfstandig anders in te richten.

Naar buiten toe is de korpschef soms wel en soms niet het boegbeeld van de organisatie. Bij regionale incidenten wordt vaak nogal top-down gereageerd en wordt de hele politieorganisatie ingeschakeld. Vaak is de achterliggende oorzaak daarvan dat de minister met vragen vanuit het Parlement wordt geconfronteerd die eerder op regionaal niveau konden worden afgehandeld.<sup>21</sup> Mogelijk zal met de tijd ruimte ontstaan om op het passende niveau te reageren op voorvallen maar anno 2020 lijkt daar nog geen sprake van te zijn.

De Politiewet 2012 en de regelingen die daaruit voortvloeien geven de minister een aantal instrumenten die er voor zorgen dat de minister een flink stempel kan drukken op (het beheer van) de politie. De korpschef is belast met de operationele zaken wat betreft het beheer, maar is wel gebonden aan de lijnen die de minister uitzet. Bovendien zorgt de politieke verantwoordelijkheid er voor dat de minister ingrijpt op detailniveau. Het vaststellen van landelijke beleidsdoelstellingen door de minister is daarnaast een belangrijke sturingsmogelijkheid die een grote impact heeft op zowel de landelijke als regionale eenheden. Een deel van deze beleidsdoelstellingen is erg specifiek geformuleerd en stuurt op de output net zoals bij agentschappen. Andere beleidsdoelstellingen zijn meer te scharen in de categorie algemeen en lijken op de systematiek die we kennen van Zelfstandige Bestuursorganen.

<sup>17</sup> TK 2012/13, 29 628 nr. 346 blg 198148.

<sup>18</sup> TK 2012/13, 29 628 nrs. 376 en 421.

<sup>19</sup> Jaarverslagen Nationale Politie, 2013 t/m 2018.

<sup>20</sup> TK 2014/15, 29 628 nr. 554.

<sup>21</sup> De Kruijf et al., 2017, p. 40.



#### 4.2 De aanwijzingsbevoegdheid van de minister

Een bijzonder punt in de verhouding tussen minister en korpschef is de zogenaamde aanwijzingsbevoegdheid van de minister. Als we teruggrijpen op de basisregels bij het oprichten van Zelfstandige Bestuursorganen, dan komt het begrip ‘aanwijzing’ in de regelgeving niet voor. Wel bestaat er een zogenaamde ‘taakverwaarlozingsbepaling’ en heeft de minister de bevoegdheid besluiten van het bestuur te vernietigen.<sup>22</sup> Een minister heeft daarmee bevoegdheden tot ingrijpen *achteraf*, terwijl een aanwijzing een bevoegdheid *voorafgaand* aan uitvoering is. De vraag is welke rechtvaardigingsgronden er voor een dergelijk sturingsinstrument van de minister zijn. Het begrip ‘aanwijzing’ komt in de Politiewet 2012 meerdere keren en in verschillende contexten voor. De eerste variant (artikelen 11, 12 en 15) is de aanwijzing die hoort bij de taakuitvoering van de politie en gaat over handhaving van openbare orde, opsporingskwesaties en (nationale) veiligheid. In het bijzonder in artikel 15 is de aanwijzing te zien als een instrument dat past bij een hiërarchische commandostructuur in een crisissituatie. Uit de toelichting bij de wetsvoorstellen is verder af te leiden dat de aanwijzing zich hier richt op de gezagsverhoudingen tussen politie, burgemeester en openbaar ministerie in een situatie waarbij sprake is van urgentie.<sup>23</sup> Over deze vorm van aanwijzing is bij de behandeling van het wetsvoorstel geen discussie gevoerd.

De tweede variant van aanwijzing heeft betrekking op de veranderende positie van burgemeesters ten opzichte van de politie. Waar in de oude situatie de burgemeesters op regionaal niveau beleidsplannen konden opstellen, geldt onder de nieuwe wet dat regionale beleidsplannen binnen de nationale kaders moeten passen. Voor zover de minister van mening is dat dit onvoldoende het geval is, dan zou de minister omdat er geen gezagsverhouding tussen minister en burgemeester bestaat, de aanwijzing van artikel 40 als ultimum remedium kunnen inzetten om regionale beleidsplannen alsnog in lijn met de landelijke doelstellingen te brengen<sup>24</sup>.

De derde variant van de aanwijzingsbevoegdheid gaat over de verhouding tussen minister en korpschef over beheersmatige kwesties. Deze aanwijzingsbevoegdheid is bijzonder en kwam ook in het parlementaire debat aan de orde. In het navolgende is deze variant van de aanwijzingsbevoegdheid verder uitgewerkt.

De kern van de aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 31 gaat over de sturing op de leiding en het beheer van de Nationale Politie en richt zich op de korpschef als ‘hoofd van dienst.’ Het gaat dan niet over crisissituaties, vraagstukken rondom het geweldsmonopolie of het lokale beleid (de opdrachtgeversrol) maar om instructies over het managen van de politieorganisatie zelf (de eigenarenrol). Door de formulering in de wet ligt de aanwijzingsbevoegdheid exclusief bij de minister en niet bij de ambtelijke organisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Mede daardoor krijgt het begrip ‘aanwijzing’ nog meer de lading van een interventie in uitzonderingsgevallen die sterk lijkt op de dienstopdracht die in klassieke hiërarchische verhoudingen bestaat.

<sup>22</sup> Artikelen 22 en 23 Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen.

<sup>23</sup> TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 68.

<sup>24</sup> EK 2011/12, 30 880 nr. E, p. 38.

De minister benoemt tijdens de behandeling van het wetsvoorstel meerdere keren<sup>25</sup> dat het begrip ‘aanwijzing’ een gewoon instrument – lees: dienst-/taakopdracht – van de minister is en geen ‘ultimum remedium’-instrument zoals dat paste bij de verhouding tussen de minister en de zelfstandige regionale korpsen. In die oude situatie was er geen directe (eigendoms)relatie tussen de minister en de regionale korpsleiding en kon alleen een machtsmiddel in de interbestuurlijke verhoudingen zoals een aanwijzing besluiten of voornemens op het terrein van beheer van de korpsleiding (inclusief de burgemeester die als korpsbeheerder fungeerde) tenietdoen.

In de praktijk wordt de ‘aanwijzing’ van artikel 31 niet gezien als een machtsmiddel zoals het geven van een aanwijzing in de regel wordt geïnterpreteerd. Zowel de minister in de toelichtingen in het parlementaire debat, als de ambtelijke organisatie geven het begrip ‘aanwijzing’ in de context van eigendomsverhoudingen, het karakter van een taakopdracht. De tijdens de evaluatie van de Politiewet 2012 geïnterviewde betrokkenen gaven aan dat het begrip ‘aanwijzingen’ in het overleg tussen politie en ministerie/minister niet wordt gebruikt. In onderling overleg worden afspraken gemaakt over bedrijfsvoering die daarna worden geïmplementeerd en waarover verantwoording wordt afgelegd. In de gesprekken kwam naar voren dat het daarbij minder relevant was wie nu het initiatief voor aanpassingen in de bedrijfsvoering van de Nationale Politie neemt. Veel belangrijker is dat wijzigingsvoorstellen voldoende draagvlak, ook binnen het ministerie, hebben.

Los van de materiële interpretatie van het begrip aanwijzing is een tweede punt dat een formele aanwijzing krachtens de wet de relatie tussen minister en korpschef raakt. Kennelijk is er dan sprake van een gebrek aan overeenstemming over een onderwerp waarbij de minister politieke macht gebruikt om in afwijking van het advies van de korpschef als uitvoerder, toch het eigen standpunt door te zetten. Als dat zou gebeuren, zou dat de onderlinge verhoudingen tussen minister en korpschef en daarmee ook het toekomstig functioneren van de korpschef kunnen raken. Ook daarom ligt het inzetten van de formele aanwijzingsbevoegdheid niet in de rede.

Een derde punt dat wellicht speelt bij het gebruik van het begrip ‘aanwijzing’, is het benadrukken van het politieke belang van de reorganisatie van de politie voor de korte termijn. Daarbij gaat het om een complex en ingrijpend proces dat niet alleen een grote maar ook maatschappelijk relevante en politiek gevoelige organisatie betreft. Door het gebruik van het begrip ‘aanwijzing’ krijgt de verhouding tussen minister en korpschef een meer hiërarchische uitstraling dan die gebruikelijk is in de relaties tussen ministers en bestuurders van publiekrechtelijke organisaties met eigen rechtspersoonlijkheid. Wellicht is het op termijn zo dat wanneer de politieorganisatie in stabielere organisatorisch vaarwater terecht komt, de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 31 meer een dode letter wordt en de korpschef, zonder daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid vanuit eigenarenperspectief aan te tasten, meer ruimte krijgt voor de inrichting van de politieorganisatie.

Dat het begrip ‘aanwijzing’ in de context van beheer mogelijk te zwaar is aangezet, blijkt ook uit de bevindingen van het evaluatieonderzoek uit 2017. In slechts één interview is over het gebruik van een aanwijzing gesproken. Als in dat geval sprake zou zijn van

<sup>25</sup> 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.

een aanwijzing in termen van een dienstopdracht, dan zouden meer gesprekspartners dat moeten hebben benoemd. Dat is niet het geval. Daarnaast is in een brief aan de Tweede Kamer sprake van het begrip ‘aanwijzing’. De minister stelt daarbij 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’.<sup>26</sup> Een toelichting op de redenen waarom het begrip ‘aanwijzing’ zo expliciet is gebruikt in plaats van bijvoorbeeld ‘ik heb de korpschef gevraagd...’ ontbreekt evenwel.

Al met al is de conclusie dat het begrip ‘aanwijzing’ zoals het in artikel 31 is gebruikt wellicht een te zware lading heeft. Dat de minister in de eigenaarsrol richting kan geven aan de vormgeving van de organisatie, zowel organisatorisch als ten aanzien van het te leveren pakket van diensten, staat niet ter discussie. Voor de feitelijke taakuitvoering van de politie geldt dat voor de nationale taken en in mindere mate ook voor opsporingsstaken via opdrachtverlening een relatie tussen de minister en de Nationale Politie ontstaat. Die opdrachtverleningsrol is in hoofdstuk 2 van de Politiewet 2012 over de taakuitvoering van de politie geborgd. Voor de eigenarenrol geldt dat de minister bij de parlementaire behandeling van de wet meerdere toezeggingen heeft gedaan waarbij via voorhangprocedures parlementaire invloed op organisatie en beschikbare middelen van de politie democratische legitimiteit is georganiseerd. Dat laat onverlet dat de minister achteraf verantwoording moet afleggen over het functioneren van de Nationale Politie als geheel, inclusief de eventueel daarbij gemaakte incidentele aanpassingen in beleid of organisatie.

#### 4.3 Verhouding politie en burgemeesters

Onder de regionale politiekorpsen gold dat de driehoek tussen politiechef, officier van justitie en korpsbeheerder (burgemeester) centraal stond. Waar het om vraagstukken van openbare orde ging, was er overleg met alle betrokken burgemeesters. Thema’s rondom beheer werden vooral binnen de driehoek afgehandeld met slechts beperkte inbreng van andere burgemeesters. De rolverdeling tussen individuele burgemeesters en de politiechef is onder de Politiewet 2012 ongewijzigd gebleven, waarbij burgemeesters aandacht kunnen vragen voor specifieke lokale openbare orde vraagstukken.

De Politiewet 2012 bepaalt in artikel 19 dat er sprake is van geïnstitutionaliseerd overleg tussen minister, politietop en regioburgemeesters. In dit overleg (het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie, LVOP) zou het zowel over taakuitvoering als beheer van de politie moeten gaan (artikel 19a Politiewet 2012). In het bijzonder de voormalige regionale korpsbeheerders zijn sinds de introductie van de Nationale Politie verder af komen te staan van het dagelijks beheer. Dat kan als een zeker verlies van positie worden gepercipieerd, in het bijzonder wanneer de voormalige politieregio is opgegaan in een groter geheel. Tegelijkertijd was ook in het oude stelsel al sprake van bovenregionale samenwerking. Zo hadden de drie Noordelijke regio’s al onder de Politiewet 1993 besloten één gezamenlijk servicecentrum voor beheer te organiseren. Beheer op zichzelf – ICT, voertuigen, administraties – is faciliterend voor de inzet van personeel en raakt de verantwoordelijkheid voor de openbare orde niet of nauwelijks. De in 2006 opgezette landelijke voorziening voor samenwerking tussen de politie-eenheden was daar ook een voorbeeld van.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> TK 2014/15, 29 628, nr. 591, p. 4.

<sup>27</sup> TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 22.

In de praktijk komen in het LOVP eerder beleidsmatige ontwikkelingen rondom veiligheid en politie dan de beheersmatige kant van het politiewerk aan de orde. Dat past bij de formulering van artikel 19a Politiewet waarin taakuitvoering ook als onderwerp van overleg wordt benoemd. Tegelijkertijd vragen betrokkenen bij het LOVP zich af of het passend is dat op het niveau van landelijk overleg allerlei meer lokale zaken aan de orde komen, juist omdat lokaal maatwerk in plaats van landelijke afspraken meer gewenst zou zijn. Daarnaast kunnen bovenlokale ontwikkelingen, met name wanneer die structurele gevolgen zouden kunnen hebben voor de inzet van politie-eenheden ook de lokale uitvoering van politietaken raken. Respondenten in het evaluatieonderzoek gaven aan dat er sprake lijkt te zijn van een doorontwikkeling van het LOVP waarin niet alleen de beleidsmatige maar ook de meer generieke beheervraagstukken op de agenda komen.

Desondanks signaleren burgemeesters knelpunten door de beperkte ruimte voor allocatiebeslissingen op regionaal niveau. Andere thema's van zorg zijn rolvastheid van spelers en de grenzen aan standaardisatie, bijvoorbeeld bij de benodigde fysieke middelen voor de regionale eenheden. Uit brieven van de regioburgemeesters blijkt onder andere dat men zich zorgen maakt over de mate van voorbereiding op landelijk niveau van het LOVP waardoor de invloed van c.q. aandacht voor lokale vraagstukken onderbelicht raakt.<sup>28</sup> Een ander thema is de doorwerking van (financiële) informatievoorziening over de positie van individuele eenheden op de mogelijkheden voor besluitvorming over de taakuitoefening op regionaal niveau.<sup>29</sup>

De wetgever heeft voorzien in landelijk afstemmingsoverleg waarbij de belangen van het regionale en lokale niveau zouden moeten zijn geborgd. De bevindingen over het functioneren van het LOVP laten zien dat er aanwijzingen zijn dat zowel op het terrein van rolverdeling als op het terrein van agendavorming en inhoudelijkheid van onderwerpen nog verbeteringen zijn te realiseren.

#### 4.4 Toezicht, informatieverwerking en verantwoording

Het stelsel van toezicht op de politie is een complex geheel waarin de Inspectie Justitie en Veiligheid, een IT-review board en een commissie van toezicht op het beheer van de politie een rol speelden. Met ingang van 2018 is er voor toezicht op het beheer alleen nog een auditcommissie waarin naast medewerkers van de politie ook externe leden zitting hebben. Die commissie fungeert als een intern adviesorgaan voor de korpschef.<sup>30</sup> Daarnaast is de externe accountant in beeld voor de toetsing van de cijfers. Het verslag van de accountant bevat bovendien bevindingen of het beheer van de politie heeft voldaan aan de eisen van rechtmatigheid. Het meer beleidsmatig gerichte toezicht wordt uitgeoefend door de Inspectie Justitie en Veiligheid en ook door andere inspecties en de Algemene Rekenkamer.<sup>31</sup>

Voor het reguliere ministeriële toezicht in de planning & control cyclus zijn de bepalingen uit het besluit (financieel) beheer politie leidend. De informatieverwerking van de minister is opgebouwd uit driemaands-managementrapportages die gedurende het jaar de voortgang van het uit te voeren beheersplan weergeven. Daarnaast wordt

<sup>28</sup> Regioburgemeesters, 2015b.

<sup>29</sup> Regioburgemeesters, 2015c.

<sup>30</sup> Instellingsbesluit Auditcommissie Politie 2017.

<sup>31</sup> Jaarverslag Nationale Politie, 2018, p. 116

halfjaarlijks en achteraf specifieke informatie verstrekt van de korpschef aan de minister die dieper ingaat op de kenmerken van het politiepersoneel zoals verzuimstaten en wapenadministratie. Ten slotte vindt veel informatieverwerving plaats op incidentele basis, ingegeven vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement.

De politie verantwoordt zich onder andere door middel van een jaarverslag waarin de doelstellingen en de prestaties met elkaar worden vergeleken. Dit jaarverslag wordt als bijlage bij het jaarverslag van het ministerie van Justitie en Veiligheid ter informatie aan de Staten-Generaal toegezonden. Ook de jaarrekening wordt door de korpschef opgesteld en aan de minister voorgelegd ter goedkeuring. Vervolgens wordt deze met de jaarrekening van het ministerie van Justitie en Veiligheid meegezonden aan de Staten-Generaal. Hierin wordt onder andere verantwoording afgelegd over de besteding van de bijdragen die ten laste zijn gekomen van de begroting van het ministerie.

Voor de reguliere planning & control cyclus wijkt het verantwoordingsstelsel van de politie niet wezenlijk af van wat gebruikelijk is bij Zelfstandige Bestuursorganen, behoudens dat begroting en jaarstukken van de politie als bijlage bij de begroting en jaarstukken van het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn toegevoegd. Ten opzichte van de situatie onder de Politiewet 1993 is wel sprake van belangrijke verschillen omdat onder de oude wet elk regionaal korps zelfstandig verantwoording aflegde aan de regio en formeel slechts indirect aan de minister als systeemverantwoordelijke in plaats van integraal verantwoordelijke voor het politiebestedel.

#### 4.5 Ontwikkeling in de praktijk: begrotingsproces en cao-onderhandelingen

Juridische vormgeving is één ding, maar de operationele invulling is vervolgens sterk afhankelijk van personen en de context. Er was in 2011/2012 politiek momentum om tot reorganisatie van de politie over te gaan, iets dat ook blijkt uit het tempo waarin de wetsvoorstellen zijn behandeld. Tegelijkertijd laten notities als de Herijkingsnota<sup>32</sup> zien dat de complexiteit van het vraagstuk om een strakke top/down structuur in de aanpak vroeg. In de gesprekken die zijn gevoerd bij de evaluatie van de Nationale Politie in 2017 bevestigden meerdere gesprekspartners dat beeld en gaven zij ook aan dat er na verloop van tijd meer ruimte is ontstaan om na te denken over een andere vormgeving van de verhoudingen tussen minister, lokaal gezag en de korpschef.

Er zijn uit de gevoerde gesprekken nog twee andere zaken af te leiden die duiden op historisch gegroeide werkwijzen die op termijn kunnen veranderen. In de eerste plaats gaat dat over 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 geïnventariseerd en meegenomen. De feitelijke opstelling van het begrotingsvoorstel gebeurt binnen de politieorganisatie in plaats van op het ministerie en wijkt in die zin niet veel af van praktijken bij Zelfstandige Bestuursorganen.

Meer zichtbaar voor de buitenwereld is het vraagstuk van de arbeidsvoorwaarden. Traditioneel onderhandelden vakbonden en minister over de basis arbeidsvoorwaarden van politiepersoneel. Op lokaal niveau was er daarbinnen enige ruimte voor onderhandelingen

<sup>32</sup> TK 2014/15, 29 628 nr. 554.

over secundaire arbeidsvoorwaarden en functieomschrijvingen. Ook onder de nieuwe Politiewet 2012 had de minister het voortouw bij de cao-onderhandelingen en diende een harmonisatieslag in functiebeschrijvingen te worden uitgevoerd. Er komt gaandeweg meer ruimte voor de korpsleiding om inbreng te hebben bij het bepalen van de arbeidsvoorwaarden. Onder de laatste cao 2018/2020 staat naast de handtekening van de minister voor het eerst ook die van de korpschef. De politiebonden lijken dat lastig te vinden; zij zien de korpschef liever naast de politiemensen staan, dan aan de onderhandelingstafel tegenover hen. En bovendien willen de bonden onderhandelen met de geldgever – en dat is niet de korpschef.

## 5. Advies evaluatiecommissie en reactie minister

Volgens de Evaluatiecommissie Politiewet 2012 heeft “de Pw2012 (heeft) geleid tot een hybride structuur waarbij meerdere rollen in één hand liggen, voornamelijk in die van de minister van Justitie en Veiligheid. De minister is ‘eigenaar’, op diverse momenten opdrachtgever en opdrachtnemer en heeft een beperkte gezagsrol. De minister bepaalt de landelijke prioriteiten, zit het landelijk overleg voor en is voor een beperkt aantal taken van de landelijke eenheid het bevoegd gezag. Daar komt op beheersmatig vlak nog het nodige bij. De minister kan opdrachten geven op grond van de brede aanwijzingsbevoegdheid, stelt bijvoorbeeld de politiebegroting en jaarrekening op en stelt die uiteindelijk ook vast, onderhandelt over de cao en benoemt de diverse toezichthouders (Commissie van toezicht op het beheer politie, Inspectie Justitie en Veiligheid, en diverse andere commissies onder andere voor review op de ICT-ontwikkeling alsmede de accountant).”

De commissie meent dat deze combinatie van rollen niet goed past in de hedendaagse inzichten over goede corporate governance. De aanbevelingen in het eindrapport over de *sturing van de politie* sluiten daarbij aan en die nemen we hier integraal over behalve punt 6, dat het belang van het voorkómen van een nieuwe lokale politielag betreft.

1. Verbeter de balans in de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en tussen sturing en controle in het bestel. Ontvlecht daartoe de huidige verknoping van de rollen van opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder die de minister vervult. Dat kan in de goede handen goed gaan, maar als die er even niet zijn, kan het snel verkeerd gaan. De wet moet dat verhinderen.
2. Geef de korpschef meer ruimte om beleids- en beheersmatig sturing te geven aan de politieorganisatie. Onderneem daartoe in elk geval de volgende drie acties: (a) beleg de verantwoordelijkheid voor het gehele begrotingsproces bij de korpschef zoals dat bij zelfstandige rechtspersonen gebruikelijk is; (b) maak een einde aan het ‘dubbele slot’ op het beheer dat de afgelopen jaren een weinig behulpzame rol heeft vervuld en geef flexibiliteit voor een beter resultaat; (c) specificeer het bereik en de vorm van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid.
3. Handhaaf het LOVP in zijn huidige vorm, maar stel het onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter en zorg voor een eigenstandige positie van de korpschef. Dit draagt bij aan een beter onderscheid tussen politieke verantwoordelijkheid en de professionele ontwikkeling van de politie onder het duale gezag. Een onafhankelijk, deskundig en faciliterend voorzitterschap kan bevorderen dat de gezagen en het beheer samen tot een passende visie op het functioneren van de politieorganisatie komen. Daarmee ontstaat ook het commitment om deze visie gezamenlijk te implementeren. Het ministerie moet onverkort bij LOVP aanwezig blijven in zijn

- onderscheiden rollen; het overleg van het LOVP met de minister kan enkele keren per jaar plaatsvinden.
4. Stippel in overleg met korpschef en bonden een 'routekaart' uit voor de overdracht aan de korpschef van de bevoegdheid tot het voeren van het cao-overleg. Deze overdracht kan wellicht binnen een paar jaar zijn gerealiseerd. Daarmee kan de korpschef (immers de werkgever) beter in positie komen. Zo'n routekaart moet mogelijk zijn als onderdeel en resultaat van een nauwere betrokkenheid van de politiebonden bij de geschetste doorontwikkeling van de politie. De minister moet daarop aansturen, maar het is natuurlijk ook de verantwoordelijkheid van de korpsleiding en de bonden om 'aan boord' te komen en elkaars partner te worden in de verbetering van de organisatie en de prestaties van de politie.
  5. Ontwerp een effectiever en efficiënter toezichtsregime. De politie kampt met verantwoordingsoverlast. Dat kost niet alleen veel tijd en energie, het kan gemakkelijk leiden tot defensief gedrag en onverschilligheid, in plaats van een reflectieve en lerende houding. Richtlijn moet zijn: beperk het aantal verantwoordings- en toezichtsprocessen en breng er structuur en ritmiek in aan. Concreet:
    - a. Beëindig de Commissie van toezicht op het beheer politie. Deze heeft zijn functie gehad. Dat geldt ook voor de Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie.
    - b. Richt een robuust auditcomité met externe leden in dat over de volle breedte van het beheer kritisch meekijkt en adviseert, gekoppeld aan een systematisch en gelaagd intern auditregime.
    - c. Reduceer het aantal ad-hoc onderzoeken en werk voor evaluatie, toetsing en leerimpuls zoveel mogelijk via de lijnen van (een tot stand te brengen) gedegen interne Monitoring en Evaluatie-eenheid (zie ook punt 9), de hierboven bedoelde auditcommissie, de Inspectie VenJ en de Algemene Rekenkamer. Breng lijn aan in wie wat wanneer en in welke vorm onderzoekt. Zoek daarnaast actief de dialoog met de Nationale ombudsman.
    - d. Bevorder dat de politie haar publieke verantwoording zoveel mogelijk via de relevante politiek-bestuurlijke (Tweede Kamer, gemeenteraden), juridische (klachtenregeling, rechter), en professionele (debriefings basisteams en specialistische eenheden, Nationale Briefing) gremia laat lopen.

Het is duidelijk dat de evaluatiecommissie meent dat aan de sturingsrelatie het nodige te verbeteren valt. De minister heeft te veel petten op, die van opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder en dat leidt tot problemen in de sturingsrelatie. Het is volgens de commissie nodig dat de positie van de korpschef verder verzelfstandigt ten opzichte van de minister. Als werkgever dient hij cao-onderhandelingen te voeren en als hoogste verantwoordelijke voor de uitvoeringsdienst moet hij, zoals bij Zelfstandige Bestuursorganen, verantwoordelijk zijn voor het voorbereiden en opstellen van de begroting. Hoe heeft de minister hier vervolgens op gereageerd? De minister deelt het advies van de commissie dat het nodig en ook mogelijk is een volgende stap in de ontwikkeling van de Nationale Politie te maken door de politie "een gezamenlijk bestuurde institutie te laten zijn met gedeelde basisprincipes voor sturing en ontwikkeling". Doorontwikkeling is volgens de minister een gezamenlijke opdracht voor alle hoofdrolspelers in het bestel. Na de eerste jaren is er ook meer ruimte gekomen voor lokale sturing. Daarbij heeft de lokale driehoek een leidende rol. De door de commissie geconstateerde doorgeslagen balans naar centraal en uniform is volgens de minister inmiddels deels hersteld en die richting wordt met kracht voortgezet.

## 6. Conclusies en blik naar de toekomst

De herinrichting van de politieorganisatie is een complex en tijdrovend proces dat nog niet is afgerond. Op het terrein van openbare orde zijn de bestuurlijke verhoudingen met de politie niet gewijzigd: elke burgemeester blijft verantwoordelijk voor de lokale openbare orde en de minister van Justitie en Veiligheid heeft op punten een rol in het gezag voor landelijke onderwerpen. Wel ingrijpend gewijzigd zijn de beheersmatige verhoudingen. In de oude situatie was de minister ‘slechts’ bekostiger van de regionale politie en lag het beheer bij de korpsbeheerders. In nieuwe situatie is de minister integraal verantwoordelijk voor alle elementen van beheer, ondanks dat sprake is van de politie als een organisatie met eigenstandige rechtspersoonlijkheid. Tot 2018 leidde dat tot een complex geheel van toezichthoudende instellingen dat, onder invloed van het evaluatierapport van de commissie-Kuijken, inmiddels is omgevormd tot een meer gestroomlijnd stelsel van toezicht. Desondanks blijft de minister integraal aanspreekpunt voor het parlement wanneer het gaat om de beheerstaken van de politie.

Eén van de belangrijke instrumenten die de minister ter beschikking staan is de aanwijzingsbevoegdheid inzake beheer van de nationale politie. In de verhoudingen tussen een rechtspersoon ‘sui generis’ en een minister is een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid een uitzonderlijke constructie. Alhoewel er een wettelijke grondslag is, blijkt dat het begrip ‘aanwijzing’ in de context van beheer een te zware lading heeft. In de praktijk zijn er tot nu toe geen aanwijsbare gevallen geweest waarin de minister via een formele dienstopdracht de korpschef een bepaalde richting op stuurde. De aanwijzing wordt als ‘ultimum remedium’ gezien, maar als er gebruik van zou worden gemaakt, zet dat ten minste impliciet de verhouding tussen korpschef en minister op scherp.

Een ander belangrijk instrument is het overleg tussen minister en regioburgemeesters, het zogenaamde artikel 19 overleg. Hier blijkt dat er nog spanning bestaat tussen de wensen die op lokaal niveau leven en de ruimte die de minister wil geven om betere lokale besturing mogelijk te maken.

Begin 2020 lijkt het erop dat de kern van de reorganisatieperikelen wel is afgerond, alhoewel in het jaarverslag 2018 van de politie nog signalen staan dat de gewenste samenstelling van de organisatie nog niet volledig is gerealiseerd. De beheersmatige vraagstukken die het landelijke en regionale niveau de komende tijd zullen raken zitten vermoedelijk vooral in de beschikbare capaciteit en de prioritering van taken. Sommige lokale bestuurders kiezen er in het overleg in de driehoek voor om politietaken te schrappen vanwege capaciteitsgebrek. Deels ligt dat capaciteitsgebrek aan ziekteverzuim en vergrijzingsvraagstukken, maar uit de jaarstukken van de politie valt ook een verschuiving van capaciteit naar landelijke taken af te leiden. Waar werving en opleiding van nieuw personeel tijd vergt, is de capaciteitsverdeling onderwerp van nationale politieke keuzes. Daarbij komt dat in de meerjarenbegroting 2020-2024 van het ministerie van Justitie en Veiligheid nog een bezuiniging van 300 miljoen euro op de politie is ingeboekt. Aangezien die keuzes en de nog ingeboekte bezuinigingen uiteindelijk de operationele capaciteit van de politie in het veld raken, zal het gewicht van het artikel 19 overleg vermoedelijk toenemen.