

Kenmerk	W16.19.0074/II/Vo
Datum aanhangig	15 maart 2019
Datum vastgesteld	3 juli 2019
Datum advies	9 juli 2019
Datum publicatie	19 juli 2019
Vindplaats	Bijlage bij Kamerstukken II 2018/2019, 29628, nr. 898

Volledige tekst

Bij brief van 12 maart 2019 heeft de Minister van Justitie en Veiligheid op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over democratische controle van de Kamer op de besteding van middelen van de politie.

1. Aanleiding

Aanleiding voor het verzoek om voorlichting is de motie van het lid Van Dam, ingediend bij het debat in de Tweede Kamer over de evaluatie van de Politiewet 2012. (*zie noot 1*) De motie verzoekt de regering advies in te winnen bij de Raad van State over:

- de vraag hoe het democratisch toezicht - in het bijzonder het budgetrecht van de Tweede Kamer - op de begroting van de politie kan worden versterkt, en
- de vraag of hier noodzaak toe is.

In de redengeving van de motie wordt geconstateerd dat het democratisch toezicht op het beheer van de politie in handen ligt van de Tweede Kamer. De begroting van de politie maakt geen onderdeel uit van de begrotingswet van het ministerie van Justitie en Veiligheid, maar wordt als bijlage daarbij aan de Tweede Kamer aangeleverd. De Tweede Kamer kan daarmee - zo stelt de motie - effectief geen recht van amendement uitoefenen en kan ten beste door algehele afkeuring van de begroting of via moties wijzigingen in het politiebudget initiëren. De Algemene Rekenkamer heeft bij herhaling aangegeven dat ten aanzien van de politie de bestuurlijke bevoegdheid van de minister en de financiële uitwerking daarvan niet op elkaar aansluiten, aldus de motie.

In het verzoek om voorlichting aan de Afdeling advisering merkt de minister op dat de politie een eigen (publiekrechtelijke) rechtspersoonlijkheid heeft met als gevolg een eigen begroting. De evaluatie van de Politiewet 2012 en ook het debat hierover in de Tweede Kamer op 12 december 2018 geven naar zijn mening geen aanleiding om veranderingen aan te brengen in de eigen rechtspersoonlijkheid van de politie, noch tot andere grote systeemwijzigingen. Hij vraagt bij eventuele opties voor versterking van de democratische controle, aan te geven in

hoeverre deze passen binnen de huidige rechtspersoonlijkheid van de politie en de gekozen systematiek van verdeling van de sterkte en de middelen van de politie.

Ter voorbereiding van de beantwoording van de voorlichtingsvragen heeft de Afdeling in gesprekken met de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid, het ministerie, de Nationale Politie en de Algemene Rekenkamer onderzocht welke kwesties aan de motie en de voorlichtingsvragen voorafgaan. De Afdeling constateert op basis van deze gesprekken dat het debat tussen Kamer en minister niet louter gaat over de formele verhouding tussen twee begrotingen. Het gaat ook over de vraag of de financiële middelen van de nationale politie effectief en efficiënt worden besteed, en welke mogelijkheden de minister en het parlement hebben om daar invloed op te krijgen, zowel bij de aansturing vooraf als bij de verantwoording achteraf.

In deze voorlichting gaat de Afdeling eerst in op het parlementaire budgetrecht in het algemeen (punt 2). Daarna wordt de structuur van de politie besproken, wordt beschreven hoe de begroting van de politie tot stand komt en wordt uiteengezet welke rol het recht van amendement daarbij heeft (punt 3). In de slotparagraaf (punt 4) noemt de Afdeling een concrete manier om de Kamer meer directe invloed te geven op de politiebegroting: de begrotingspost "Politie" op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid kan worden gesplitst.

2. Budgetrecht algemeen

Om de gestelde vragen te kunnen beantwoorden is het nuttig om eerst in te gaan op het parlementaire budgetrecht in het algemeen.

De uitgaven en ontvangsten van het Rijk worden vastgesteld bij gezamenlijk besluit van de regering en de Staten-Generaal; dat gebeurt in de vorm van jaarlijkse begrotingswetten. (*zie noot 2*) Er zijn begrotingswetten voor de departementen en voor niet-departementale bestedingen, zoals de begrotingsfondsen en de Nationale Schuld. (*zie noot 3*)

Het budgetrecht is van oudsher één van de belangrijkste rechten van het parlement ten opzichte van de regering. Toen de Tweede Kamer nog niet bevoegd was om het vertrouwen in ministers op te zeggen, kon zij wel via het budgetrecht toestemming geven (of onthouden) voor het doen van overheidsuitgaven. Dat was niet zonder betekenis: zonder inkomsten en uitgaven kan de overheid geen beleid voeren.

Het belangrijkste middel dat de Tweede Kamer heeft om het budgetrecht formeel uit te oefenen is het aanvaarden of het verwerpen van een begroting(swet). Het recht van amendement heeft in die context zijn betekenis. Dat recht heeft in de praktijk een aantal beperkingen:

- De regering is niet verplicht om een begrotingspost volledig uit te geven. De verhoging van een post bij amendement hoeft dus geen effect te hebben.
- Het aantal wetsartikelen van de departementale begrotingen is in de loop van de jaren sterk verminderd, van ruim 800 in het midden van de jaren '90 naar zo'n 180 nu. Daardoor is het amenderen van begrotingsartikelen minder effectief geworden.
- In de periode 2002 tot en met 2015 liep het totale effect van de in één jaar aangenomen amendementen uiteen van 0,05 tot 0,28% van de totale rijksbegroting. Het ging om zo'n 26 aangenomen amendementen per jaar. (*zie noot 4*)

Elke begroting is voorzien van een uitgebreide toelichting, waarin het kabinetsbeleid en de stand van de uitvoering worden ontvouwd. De parlementaire behandeling van begrotingswetten is vooral een uitvoerige bespreking van het beleid, inclusief de financiële

kant van dat beleid. Daarbij wordt meer gebruik gemaakt van moties dan van amendementen. Dat sluit aan bij het karakter van de begrotingsbehandeling: het is in de eerste plaats een beleidsdebat. (zie noot 5)

Bij de parlementaire behandeling van de Comptabiliteitswet 2001 is wel onderkend dat als gevolg van het alleen nog maar bij wet vaststellen van totalen in de begrotingsstaten het recht van amendement wordt beperkt. Expliciet is daarbij echter afgesproken dat daartegenover staat het instrument van de motie. Aangenomen moties worden in dat verband behandeld als amendementen. In de context van de behandeling van begrotingen is het onderscheid amendement-motie minder belangrijk dan op andere terreinen van wetgeving. (zie noot 6)

De Afdeling onderkent vanzelfsprekend de staatsrechtelijke en politieke betekenis van het recht van amendement. En ook al wordt van het recht beperkt gebruik gemaakt, het feit dat het recht bestaat zet kracht bij aan de andere bevoegdheden van het parlement tegenover de regering.

3. begroting van de politie

a. Structuur van de politie; ministeriële verantwoordelijkheid

In het verzoek om deze voorlichting heeft de minister opgemerkt dat de evaluatie van de Politiewet 2012 en het debat daarover in de Tweede Kamer geen aanleiding geven om veranderingen aan te brengen in de eigen rechtspersoonlijkheid van de politie, noch tot andere grote systeemwijzigingen.

Sinds 2013 kent Nederland een Nationale Politie. Juridisch heeft zij de vorm van een rechtspersoon, die bij wet is ingesteld. Aan het hoofd staat een korpschef. De korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie. Over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden legt hij verantwoording af aan de minister. (zie noot 7) De wet bepaalt uitdrukkelijk dat de minister algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven aan de korpschef. (zie noot 8)

De Nationale Politie kent landelijke eenheden, landelijke ondersteunende diensten en regionale eenheden. De regionale eenheden zijn georganiseerd in tien politieregio's, die verder zijn onderverdeeld in districten en basisteams. De indeling is gebaseerd op de regionale indeling van de rechterlijke macht en loopt door gemeentegrenzen heen. (zie noot 9)

De Nationale Politie treedt hoofdzakelijk lokaal op: van de ruim 60.000 politieambtenaren is bijna 48.000 te werk gesteld in een politieregio. (zie noot 10) De bevoegdheid om de politie in te zetten (het "gezag") berust in deze constellatie vooral bij de burgemeester (voor de handhaving van de openbare orde) en bij de officier van justitie (voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten). (zie noot 11) De minister oefent het gezag uit over de landelijke eenheden, bepaalt de landelijke beleidsdoelstellingen en stelt beleidsregels op. Deze spreiding van gezag maakt dat de bevoegdheid van de minister om gezag over de politie uit te oefenen aan beperking onderhevig is.

Om recht te doen aan het feit dat het gezag over de politietaken niet uitsluitend bij de minister berust, en om een te grote en eenzijdige oriëntatie op de nationale taken te voorkomen, is er destijds voor gekozen de politie niet te positioneren als een onderdeel van een ministerie, maar haar vorm te geven als een zelfstandige rechtspersoon. (zie noot 12)

De minister is wel volledig verantwoordelijk voor het beheer van de Nationale Politie. Op

grond van de Politiewet heeft de minister niet alleen de bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven aan de korpschef (*zie noot 13*), maar ook om bijzondere aanwijzingen te geven. (*zie noot 14*)

De regering heeft bij de behandeling van de Politiewet de zelfstandigheid van de korpschef iets ingeperkt om tegemoet te komen aan kritiek vanuit de Eerste Kamer op de positie van de korpschef in relatie tot de minister. Bij de evaluatie van de Politiewet is niet ingegaan op de ministeriële verantwoordelijkheid voor de politie. Wel werd daar geconcludeerd dat de minister teveel taken heeft en daardoor teveel verantwoordelijkheden. (*zie noot 15*) De regering wil daarom aanbevelingen van de evaluatiecommissie overnemen om meer bevoegdheden over te hevelen naar de korpschef. Daarmee zouden - zo erkent de regering - aanpassingen worden teruggedraaid die in 2012 op verzoek van de Eerste Kamer zijn gedaan om de zelfstandigheid van de korpschef te verminderen. (*zie noot 16*)

b. Totstandkoming van de politiebegroting

De politie heeft, als zelfstandige rechtspersoon, een eigen begroting, die - ingevolge de Politiewet 2012 - jaarlijks wordt vastgesteld door de minister. Daarbij worden de sterkte en middelen in drieën verdeeld over de landelijke en regionale eenheden en de ondersteunende diensten. (*zie noot 17*) De begroting wordt dus niet vastgesteld bij wet.

De verdeling over de tien politieregio's is uitgewerkt in het Besluit verdeling sterkte en middelen politie. Wijzigingen van dat besluit worden aan beide kamers van de Staten-Generaal overgelegd ("voorgehangen"), zodat de kamers daarover met de minister kunnen overleggen. (*zie noot 18*) De verdeling van de sterkte binnen elke regio wordt in hoofdzaak in de regio zelf bepaald. De minister heeft daar geen zeggenschap over. (*zie noot 19*)

De Algemene Rekenkamer heeft er eerder op gewezen dat de bestuurlijke bevoegdheden van de minister tegenover de Nationale Politie en de financiële uitwerking daarvan in begrotingsstukken niet op elkaar aansluiten. (*zie noot 20*) De informatie in de begroting van het ministerie en die in de begroting van de Nationale Politie zijn niet altijd goed vergelijkbaar en tot elkaar te herleiden. Daardoor worden, aldus de Algemene Rekenkamer, bijvoorbeeld de mogelijkheden beperkt voor het parlement om de aanwending van de extra structurele intensiveringen, voortvloeiend uit het regeerakkoord Rutte-III, te kunnen volgen.

c. De politiebegroting en het recht van amendement

De jaarlijkse uitgaven voor de politie worden als één bedrag (ongeveer € 6 miljard) vermeld op de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie en Veiligheid, namelijk als een "bijdrage" van het ministerie aan de rechtspersoon Nationale Politie. De Tweede Kamer kan het begrotingsartikel amenderen: zij kan het bedrag dat voor de politie beschikbaar is als geheel verhogen of verlagen. Is een amendement voor meer jaren bedoeld, dan wordt het in beginsel ook opgenomen in de begrotingsstaten voor de daaropvolgende jaren. (*zie noot 21*)

De Algemene Rekenkamer doet op de gebruikelijke manier onderzoek naar de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het optreden van de politie. Dat kan mede op basis van de rapporten van de Auditdienst Rijk - alles zoals geregeld in de Comptabiliteitswet 2016. De rapportages van de Rekenkamer worden ter beschikking gesteld aan de Tweede Kamer.

Van belang is nog dat de politiebegroting een baten-lastenstelsel hanteert. (*zie noot 22*) Bij het omzetten van het begrotingsartikel op de rijksbegroting naar de politiebegroting, maar ook bij de controle op de politie-uitgaven, zal dus een vertaling plaatsvinden van inkomsten en verplichtingen of uitgaven volgens het kasstelsel naar het batenlastenstelsel. (*zie noot 23*)

Het recht van amendement biedt, waar het de politie betreft, beperkte mogelijkheden, nu er slechts één begrotingsartikel is dat alle uitgaven voor de politie vermeldt. Mede daarom is het instrument van de motie ook bij de politiebegroting van belang. (zie noot 24)

In de Tweede Kamer zijn de afgelopen jaren daadwerkelijk moties ingediend over (of naar aanleiding van) de politiebegroting, waarvan sommige ook werden aangenomen.

- Zo werd in 2012, bij de behandeling van de politiebegroting voor 2013, de regering gevraagd, "te bewerkstelligen dat bij het samenstellen van de basisteams rekening wordt gehouden met de aansluiting tussen de specifieke kenmerken van een gebied en de eisen die aan politieagenten kunnen worden gesteld." (zie noot 25)

- In 2017 vroeg de Kamer informatie over de verdeling van de operationele sterkte - inclusief de extra capaciteit van € 100 miljoen - over de tien regionale eenheden. Uit de van de motie bleek dat de Kamer vooral aandacht wilde voor Noord- en Oost-Nederland, waar de reactietijden ongunstig afweken van de norm. (zie noot 26)

- In 2018 vroeg de Kamer de regering, aan de regioburgemeesters over te brengen dat de extra capaciteit voor de wijk, volgend uit het regeerakkoord, daadwerkelijk wordt gebruikt voor het versterken van de basisteams, en de Kamer te informeren over het vervolg. (zie noot 27)

4. Beantwoording van de vragen

De Afdeling begrijpt de wens van de Tweede Kamer om, in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, met de minister over de inzet van het budget voor de Nationale Politie zo veel mogelijk op basis van de begrotingswet van Justitie en Veiligheid te spreken en niet "via een omweg" op basis van een bijlage. Dit geldt niet alleen in de fase van de begrotingsvaststelling, maar ook tijdens de uitvoering en zeker bij de verantwoording na afloop van een begrotingsjaar.

De Afdeling ziet een mogelijkheid om, binnen die randvoorwaarde van de Politiewet en de daaraan ten grondslag liggende gedachten, het voor de Kamer makkelijker te maken de minister over de inzet van de budgettaire middelen voor de nationale politie aan te spreken. En wel door het begrotingsartikel "Politie" - nu nog één bedrag - uit te splitsen.

De splitsing zou kunnen plaatsvinden op een vergelijkbare manier als bij de begrotingsstaten voor het Ministerie van Defensie. (zie noot 28) Op deze wijze wordt meer inzicht gegeven in de onderliggende besteding. (zie noot 29) De politiebegroting voor 2019 bestaat uit twee hoofdposten: personele kosten en materiële kosten. (zie noot 30) Het is mogelijk om beide posten verder uit te splitsen langs de lijnen van de bevoegdheden van de minister tegenover de nationale politie.

Personele kosten

Zoals eerder opgemerkt stelt de minister jaarlijks de politiebegroting vast en verdeelt hij de sterkte en middelen in drieën: de landelijke en regionale eenheden en de ondersteunende diensten. De verdeling over de tien politieregio's is uitgewerkt in het Besluit verdeling sterkte en middelen politie. Wijzigingen van dat besluit worden aan beide kamers van de Staten-Generaal overgelegd ("voorgehangen"), zodat de kamers daarover met de minister kunnen overleggen. (zie noot 31) De verdeling over de regio's is een bevoegdheid van de regering, die formeel niet geamendeerd kan worden. De Kamer kan echter wel via moties haar wensen over die verdeling aan de regering overbrengen.

De verdeling van de sterkte binnen elke regio wordt in de regio zelf bepaald. De minister heeft daar geen zeggenschap over. (zie noot 32) De begroting van het ministerie kan daarom

niet worden uitgesplitst tot dat niveau. (zie noot 33)

Materiële kosten

De materiële kosten worden onderverdeeld in posten die omschreven staan als huisvesting, vervoer, ICT en "overige", maar de begroting kent ook andere onderverdelingen. (zie noot 34) Vooral huisvesting, vervoer en ICT kunnen politiek relevant zijn; de Kamer kan aanleiding zien om over deze uitgavenposten met de minister van gedachten te wisselen. Het lijkt daarom zinvol om binnen het begrotingsartikel politie de materiële kosten afzonderlijk te vermelden en deze verder uit te splitsen tot een niveau dat voor de Tweede Kamer nog relevant is. Het kan zinvol zijn de post "overige" nader te bezien.

Conclusie

Het begrotingsartikel van de politie kan worden gesplitst in personele en materiële kosten. Personele kosten kunnen verder worden gesplitst volgen de driedeling landelijke eenheden, regionale eenheden en ondersteunende diensten. Materiële kosten kunnen worden gesplitst in grotere en politiek relevante hoofdposten, zoals huisvesting en ICT.

Als de begrotingspost "Politie" langs deze lijnen wordt uitgesplitst van één naar vijf of zes artikelen, zijn er tevens aanknopingspunten om in de toelichting op de begroting van het ministerie de hoofdlijnen van het politiebeleid nader te bespreken. Daardoor kan de Kamer nog inzichtelijker worden geïnformeerd; het bevordert tegelijkertijd de kans dat de Kamer het politieke debat op die (hoofd)lijnen (van de artikelen) zal voeren. (zie noot 35)

Het uitsplitsen van het begrotingsartikel in een aantal artikelen heeft als nadeel dat er minder flexibiliteit is om te schuiven tussen budgetten die op verschillende artikelen staan. Daartoe is alsdan immers wijziging van de begroting nodig (bij suppletoire wet). Enige flexibiliteit is met name van belang voor de ruimte die het gezag op regionaal niveau heeft, in lijn met het advies van de Commissie Kuijken, (zie noot 36) bij de keuze om (personele en materiële) middelen in te zetten. Een alternatief is het uitsplitsen van het begrotingsartikel in subartikelen, die worden opgenomen in de toelichting bij de begroting. Dit alternatief handhaaft de flexibiliteit en verhoogt tegelijkertijd om de hiervoor aangeven redenen het niveau van de informatievoorziening naar het parlement over de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit alternatief maakt het amenderen van de begroting niet anders dan in de huidige situatie, maar de Kamer kan wel het instrument van de motie gericht inzetten.

In paragraaf 3 is uitgelegd dat de minister als het gaat om beheer volledig verantwoordelijk is en welke bevoegdheden hij heeft om deze verantwoordelijkheid waar te maken. In paragraaf 2 is bovendien aangegeven dat, naast het recht van amendement, het recht om moties in te dienen van betekenis is, juist ook bij begrotingen. Uit dat oogpunt is splitsing van het ene begrotingsartikel voor de politie op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid niet per se noodzakelijk. Dit is het antwoord op de tweede voorlichtingsvraag.

Een probleem voor de Kamer - namelijk dat zij voor de uitoefening van haar controlerende taak tegenover de minister zich niet voldoende kan baseren op de begroting van de minister zelf, maar aangewezen is op de begroting van de nationale politie die als bijlage bij de begroting is gevoegd, met alle nadelen van dien - wordt echter wel verminderd met de geadviseerde uitsplitsing van het ene begrotingsartikel naar vijf of zes begrotingsartikelen. De inzichtelijkheid van de begrotingsinformatie wordt voor de Kamers op deze wijze verbeterd. Is de informatievoorziening, mede indachtig de adviezen van de Algemene Rekenkamer, vooraf - via de toelichting op de rijksbegroting - langs deze lijnen gestructureerd en gefaciliteerd, dan kan dat een goede basis geven voor de verdere informatievoorziening en

het politieke overleg in de loop van het begrotingsjaar én na afloop, bij de financiële verantwoording. Dit is het antwoord op de eerste voorlichtingsvraag.
De vice-president van de Raad van State

Beleidsreactie (op de voorlichting) van 14 november 2019

Inleiding

Met de inrichting van het politiebestedel is ervoor gekozen de politie geen departementaal onderdeel te maken. Daardoor is de sturing op en verantwoording over de politie niet vergelijkbaar met normale departementale onderdelen. Het huidige politiebestedel bestaat pas zeven jaar, en de huidige politieorganisatie is in vergelijking met andere organisaties daarmee nog redelijk jong. Zowel bestel als organisatie zijn nog volop in ontwikkeling. Al sinds de herijking in 2015 zijn mijn voorgangers en ik bezig om in een consistente lijn de sturing op en voor de politie te verbeteren. Met deze herijking is de weg naar meer lokaal maatwerk ingeslagen, en in 2017 heeft de commissie evaluatie Politiewet 2012 geconstateerd dat dit de juiste weg is. De commissie beveelt onder andere aan de korpschef meer ruimte te geven om beheers- en beleidsmatig sturing te geven aan de politie, om meer balans in sturing en controle in het bestel te bewerkstelligen, en om de politie voor de gezamenlijkheid te laten zijn, en niet alleen van het rijk, mijn ministerie, het OM, de gemeenten, de korpschef of de bonden. De richting die ik met de herijking en de kabinetsreactie op de evaluatie heb ingezet, heeft uit beide Kamers steun ontvangen. (*zie noot 37*) Ik zie de voorlichting die de Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) heeft gegeven mede in het licht van deze beweging.

De Afdeling geeft in haar voorlichting aan dat de Kamer voldoende instrumenten heeft om haar democratische controle op de besteding van de middelen van de politie uit te voeren. De Kamer kan amenderen op artikel 31 van de begroting van Justitie en Veiligheid (verder: JenV-begroting), en ook moties indienen op de JenV- en op de politiebegroting. Ik onderschrijf de stelling van de Afdeling dat moties van groot belang zijn bij de parlementaire behandeling van de JenV-begroting en dat moties betrekking kunnen hebben op alle aspecten van het beheer van de politie, ongeacht of deze zijn uitgewerkt in de JenV-begroting of niet. Indien mogelijk zal ik in mijn rol als minister de aangenomen moties uitvoeren. Moties zijn daarmee een zeer belangrijk instrument voor de Kamer om te sturen op de (besteding van de middelen voor) de politie.

Reactie op de voorlichting

Ik ben de Afdeling erkentelijk voor de voorlichting.

De begroting (en meerjarenraming) en het beheerplan van de politie zijn bij uitstek bestelinstrumenten en vervullen in alle lagen van het politiebestedel een cruciale rol. Vanzelfsprekend in eerste instantie binnen de politie, waarvoor het de beheersmatige kaders geeft. In tweede instantie vervult het een belangrijke rol tussen mij en de korpschef. Het is voorts onderdeel van mijn verantwoording aan uw Kamer zodat u uw controlerende rol kan vervullen (*zie noot 38*). Tenslotte is het een instrument voor de bij wet geregelde medebetrokkenheid van de lokale bestuurslaag uit onze decentrale eenheidsstaat. Het begroting- en beheerplan zijn onlosmakelijk verbonden met de taakuitvoering. Het gezag is juist daarom betrokken zoals bedoeld in artikel 19 van de Politiewet 2012 via het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP). Op die wijze nemen de gezagsdragers, de korpschef en ikzelf onze verantwoordelijkheid voor een samenhangende en evenwichtige politiebegroting.

Om dit verder te verbeteren heb ik in de kabinetsreactie op de evaluatie aangekondigd de Politiewet 2012 te wijzigen zodat de korpschef het ontwerp van de begroting opstelt. Zo kan hij deze beheerstukken zo vormgeven dat er meer ruimte is voor flexibiliteit en maatwerk binnen landelijke kaders. De prioritering ten aanzien van de taakuitvoering geschiedt uiteraard door de gezagen. Het is zaak om deze samenhang overeind te houden.

Ik deel met de Afdeling dat er verbeteringen mogelijk zijn. De informatie die is opgenomen in (de toelichting van) artikel 31 moet zowel tegemoetkomen aan de wensen van uw Kamer in uw controlerende functie, moet mij voldoende faciliteren in mijn sturingsrelatie met de korpschef, en moet de korpschef voldoende in staat stellen om vanuit de belangen van de politieorganisatie en de taakuitvoering beheersmatig sturing te geven aan zijn organisatie. De vertegenwoordigers van het gezag moet het in staat stellen om te reflecteren op de beheersmatige ontwikkelingen in het licht van hun wensen ten aanzien van de taakuitvoering en hun wettelijke bevoegdheden ten aanzien van prioritering en verdeling van de sterkte binnen de eenheden.

Nu de begroting van de politie voor alle actoren in het bestel een essentieel beleids- en beheerdocument is, is het zaak de begroting (en meerjarenraming) en het beheersplan van de politie informatiever te maken. Met het oog hierop is in deze stukken voor de jaren 2020-2024 in afzonderlijke hoofdstukken uitgebreid aandacht besteed aan de strategische agenda van de politie, de meerjarige ontwikkelingen op het terrein van de verschillende portefeuilles (taken en bedrijfsvoering), de inzet van mensen en middelen in de organisatie, strategische beheerthema's en financiën. In het hoofdstuk over de inzet van mensen en middelen (hoofdstuk 4) wordt nu beter inzichtelijk gemaakt welke bedragen hiermee zijn gemoeid per eenheid. Deze ontwikkeling, die al parallel aan het onderzoek van de Afdeling is ingezet, zal de komende jaren stapsgewijs worden voortgezet zodat de begroting (en meerjarenraming) en het beheersplan van de politie successievelijk informatiever worden. Met het toesturen van de meer informatieve begroting (en meerjarenraming) en het beheersplan van de politie ontvangt het parlement al bij de komende begroting betere informatie over het beheer van de politie.

De Afdeling geeft aan dat hoewel uw Kamer voldoende mogelijkheden heeft om uw taak goed te kunnen uitvoeren, het desondanks mogelijk is ook artikel 31 van mijn begroting nog verder te verbeteren. De Afdeling geeft twee opties hiertoe: het opsplitsen van artikel 31 in aparte artikelen, en het opdelen van artikel 31 in subartikelen.

Het opsplitsen in meerdere artikelen zorgt voor extra schotten in de begroting en staat daarmee haaks op de beweging die sinds 2015 is ingezet. Ook de Afdeling wijst op de negatieve consequenties voor het streven naar meer flexibiliteit. Ook om deze reden opteer ik niet voor het opsplitsen in aparte artikelen.

Wel ben ik voornemens om informatie uit de ontwerppolitiebegroting over te nemen in artikel 31, waarbij ik denk aan een aggregatieniveau specifiekere dan u nu ontvangt. Onder andere in de proeftuin van het traject Operatie Inzicht in Kwaliteit wordt nagedacht over de wijze waarop hier zinvol invulling aan kan worden gegeven (*zie noot 39*).

Over het algemeen acht ik het daarnaast van belang dat het gesprek in toenemende mate gaat over het realiseren van effecten. Ik stel mij in een hypothetisch voorbeeld voor dat u de wens uit dat de politie in een x aantal jaar klimaatneutraal opereert. In plaats van dan politiek te sturen op y miljoen meer op de posten vervoer (voor elektrische auto's) en facilitair (voor isolatie van gebouwen), stel ik mij dan voor dat we de wijze waarop dit effect moet worden bereikt en welke consequenties dit heeft voor de (ontwerp)begroting en de taakuitvoering

over laten aan de korpschef, die immers ook conform de kabinetsreactie op de evaluatie wordt belast met het opstellen van het ontwerp. Evident dient in de uiteindelijke ontwerpbegroting helder gemaakt te worden hoe de korpschef denkt invulling te geven aan die maatschappelijke opdracht. Hij kan immers vanuit de professionaliteit van de organisatie het beste beoordelen op welke wijze dit doelmatig gerealiseerd kan worden. Dit is mijns inziens volledig in lijn met de in de inleiding genoemde herijking en de aanbevelingen van de commissie evaluatie Politiewet 2012, en de sindsdien ingezette beweging.

Conclusie

De Afdeling concludeert dat er geen noodzaak is om de democratische controle op de besteding van de middelen voor de politie te versterken. Nu gebleken is dat de mogelijkheden die uw Kamer tot haar beschikking heeft op zich voldoen, wil ik op de hierboven beschreven wijze investeren in een steeds betere invulling van sturing en verantwoording.

Ik acht het daarbij van groot belang dat het parlement goed wordt geïnformeerd over de besteding van de middelen van de politie. Bij de volgende begrotingsbehandeling van de begroting van 2021 ontvangt uw Kamer een ontwerp van de JenV-begroting waarbij de hierboven genoemde wijzigingen hun weerslag hebben gekregen, en ontvangt u een ontwerppolitiebegroting die weer een slag informatiever is.

De Minister van Justitie en Veiligheid

Voetnoten

- (1) De motie-Van Dam (Kamerstukken II 2018/19, 29628, nr. 640) is ingediend op 12 december 2018 en aangenomen op 18 december van dat jaar.
- (2) Artikel 105 van de Grondwet.
- (3) Artikel 2.1 van de Comptabiliteitswet 2016.
- (4) De macht en kracht van het budgetrecht, Rapport van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, Kamerstukken I 2014/15, 33670, nr. 11, bijlage, p. 110.
- (5) J.L.W. Broeksteeg, "Begrotingswet, indenniteitswet en slotwet" in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg e.a., De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann, p. 344 noot 52.
- (6) Kamerstukken II Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/01, 27 849, nr. 3, p. 9-13.
- (7) Artikel 27, eerste lid, van de Politiewet 2012.
- (8) Artikel 31 van de Politiewet 2012.
- (9) Kamerstukken II 2012/13, 29628, nr. 346, bijlage.
- (10) Begroting en beheerplan politie 2019-2023, Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 1, bijlage, p. 46.
- (11) Artikelen 11 en 12 van de Politiewet 2012.
- (12) Kamerstukken II 2010/11, 30880, nr. 11, p. 29-30.
- (13) Het gaat nadrukkelijk om aanwijzingen aan de korpschef. De minister kan geen aanwijzingen geven aan politieambtenaren van de regionale eenheden; de korpschef kan dat uiteraard weer wel.
- (14) De nationale politie heeft een rechtspersoonlijkheid "sui generis". Het is geen zelfstandig bestuursorgaan. Bij ZBO's hebben ministers doorgaans alleen een algemene aanwijzingsbevoegdheid.
- (15) Doorontwikkelen en verbeteren, eindrapport van de commissie-Kuijken, Kamerstukken II 2017/18, 29628, nr. 743, bijlage, p. 11, 14 en 30.

- (16) Kamerstukken II 2017/18, 29628, nr. 783.
- (17) Artikelen 26 en 27 van de Politiewet 2012.
- (18) Artikelen 34 en 36 van de Politiewet 2012. Artikel 3 van het Besluit verdeling sterkte en middelen politie.
- (19) Artikel 39, eerste lid, van de Politiewet 2012.
- (20) Zie recentelijk Aandachtspunten bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 4, p. 2-3.
- (21) Artikel 2.3, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2016.
- (22) Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 2, p. 37.
- (23) Bij het stelsel van baten en lasten worden kosten voor producten die langer meegaan, als verschillende uitgaven over de verschillende begrotingen uitgesmeerd. Bij het kasstelsel is dat niet mogelijk.
- (24) Handelingen II 2018/19, nr. 35, item 15, p. 33.
- (25) Kamerstukken II 2013/14, 33750 VI, nr. 22.
- (26) Kamerstukken II 34775 VI, nr. 55.
- (27) Kamerstukken II 2017/18, 35000 VI, nr. 45. De minister vroeg of hij de motie zo mocht verstaan dat hij aan de regioburgemeesters het belang mocht overbrengen dat de Kamer hechtte aan het versterken van de basisteams. Met die kanttekening werd de motie aangenomen. Handelingen II 2017/18, nr. 27, item 14, p. 15.
- (28) De uitgaven op de begroting van het Ministerie van Defensie zijn ongeveer twee keer zo groot als die voor de politie. De begrotingsstaat splitst de uitgaven in 12 artikelen, die grotendeels de organisatorische indeling van de krijgsmacht en het ministerie volgen (Kamerstukken II 2018/19, 35000 X, nr. 1).
- (29) Daarbij is het van belang dat begrotingsposten worden omgerekend van het kasstelsel naar het baten-lastenstelsel. Omrekening zal zo moeten plaatsvinden dat baten en lasten op herkenbare manier te herleiden zijn tot inkomsten en uitgaven/verplichtingen.
- (30) Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 2, bijlage, p. 39.
- (31) Artikelen 34 en 36 van de Politiewet 2012. Artikel 3 van het Besluit verdeling sterkte en middelen politie.
- (32) Artikel 39, eerste lid, van de Politiewet 2012.
- (33) Om dat mogelijk te maken zou wijziging van de Politiewet noodzakelijk zijn.
- (34) Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 2, bijlage, p. 42. Op p. 68 wordt als indeling gegeven: verbindingen en automatisering, huisvesting, vervoer, operationeel, beheer, opleiding en vorming, geweldsmiddelen en uitrusting, en rente.
- (35) De Vaste Kamercommissie heeft toegelicht dat meer informatie over de nationale politie in de begroting van het ministerie zelf, bevorderlijk is voor het op hoofdlijnen voeren van het debat over de politie met de minister. Het voorkomt dat zij zich gedwongen ziet om dat via vragen over de meer gedetailleerde bijlage te moeten doen.
- (36) Eindrapport van de commissie-Kuijken, p. 14-16.
- (37) Ik heb hierover met uw Kamer gesproken tijdens het plenair debat Evaluatie Politiewet 2012 op 12 december 2018, en in het mondeling overleg met de Eerste Kamer op 2 april 2019.
- (38) Besluit financieel beheer politie, art. 4, art. 7.
- (39) Kamerstukken 19/20, 31865, nr. 156 Bijlage 1.